



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

LA AMNISTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En especial, la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la
normalización institucional, política y social en Cataluña

Autora:

Silvia Bastida Longares

Director:

José Tudela Aranda

Facultad de Derecho, Zaragoza

2024

*A mis padres,
Gracias por ser una fuente infinita de cariño, apoyo y comprensión.
Ser valiente a vuestro lado da un poquito menos de miedo.
Ojalá algún día llegue a ser como vosotros.*

SUMARIO

I.	INTRODUCCIÓN.....	6
1.	CONTEXTO SOCIO – POLÍTICO	6
2.	OBJETIVOS.....	6
3.	METODOLOGÍA.....	7
II.	LA AMNISTÍA COMO DERECHO DE GRACIA Y SUS DIFERENCIAS CON EL INDULTO	8
III.	EL TRATAMIENTO DE LA AMNISTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	11
1.	LAS MENCIONES A LA PRERROGATIVA DE GRACIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL SILENCIO SOBRE LA AMNISTÍA	11
2.	LA AMNISTÍA EN EL ÁMBITO INFRACONSTITUCIONAL	13
IV.	EL DEBATE: LA CABIDA O NO DE LA AMNISTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	14
1.	ARGUMENTOS A FAVOR.....	14
1.1.	El silencio de la Constitución.....	15
1.2.	El principio de libertad por el que se rigen las Cortes Generales	15
1.3.	El principio de retroactividad de la ley penal más favorable al reo	16
1.4.	Las amnistías fiscales como precedente: el Real Decreto-Ley 12/2012 de 30 de marzo	17
1.5.	El poder constituyente no tenía en mente prohibir la amnistía	19
2.	ARGUMENTOS EN CONTRA.....	20
2.1.	A minori ad maius	20
2.2.	El derecho a la igualdad	22
2.3.	El artículo 9.3 de la Constitución Española: La prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos	23
2.4.	El derecho a una tutela judicial efectiva.....	26

2.5. El principio de separación de poderes y el principio de monopolio de jurisdicción	27
3. CONCLUSIÓN PERSONAL.....	28
V. LA LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA BAJO LOS MARGENES DEL DICTÁMEN DE LA COMISIÓN DE VENECIA	29
1. PRELUDIO	29
1.1. Tramitación procesal de la Ley Orgánica de Amnistía.....	32
1.2. Características de la Ley Orgánica de Amnistía	34
1.3. Cuestiones planteadas por el Senado a la Comisión de Venecia	38
2. LÍMITES PARA LA CABIDA DE LA LEY DE AMNISTÍA EN UN ESTADO DE DERECHO	39
2.1. Principio de legalidad y supremacía de la Constitución	39
2.2. Respeto al derecho internacional, en particular del derecho de los derechos humanos, incluidas las decisiones vinculantes de los tribunales internacionales...	39
2.3. Seguridad jurídica y previsibilidad de las leyes	41
2.4. Respeto al procedimiento legislativo ordinario.....	42
2.5. Igualdad ante la ley	43
2.6. Independencia del poder judicial y separación de poderes	44
3. COMPATIBILIDAD DE LA ELIMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL POR LOS ACTOS CONTEMPLADOS EN EL PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA CON EL ESTADO DE DERECHO	44
4. COMPATIBILIDAD CON EL ESTADO DE DERECHO DE LA AMNISTÍA PARA DELITOS DE TERRORISMO.....	46
5. COMPATIBILIDAD DE LA AMNISTÍA PARA LOS DELITOS DE MALVERSACIÓN Y CORRUPCIÓN CON EL ESTADO DE DERECHO	46
6. EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA SOBRE LAS COMPETENCIAS PROCESALES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES..	47
7. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE VENECIA	47

VI. CONCLUSIONES FINALES	50
VII. BIBLIOGRAFÍA	55

ABREVIATURAS

CE – Constitución Española

TC – Tribunal Constitucional

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

ART – Artículo

CEDH – Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

I. INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO SOCIO – POLÍTICO

Hasta hace escasos meses, la palabra «amnistía» no era más que un vago recuerdo de aquellos años de la Transición en los que la redacción de normas, como la Ley de Amnistía de 1977, se hizo necesaria para abrir camino al, por aquel entonces, nuevo sistema democrático. A raíz de las pasadas elecciones generales del 23 de julio de 2023, esta institución ha cobrado vida de nuevo, causando furor y estremecimiento, sentimientos muy contradictorios, entre la población española. Lo que es innegable es su presencia diaria en los debates políticos a nivel nacional e incluso europeo, debate que traspasa los muros de las distintas cámaras parlamentarias y se asienta en las portadas de los periódicos, en los titulares de los informativos, en las conversaciones de los bares, en las sobremesas de comidas familiares... Esta inmediatez del tema, pero, sobre todo, la controversia que ello genera, ha sido la motivación principal para la realización de este trabajo.

El contexto político en el que se desenvuelve esta figura parte del ajustado resultado del 23J, en el cual, tras el rechazo por la cámara del candidato del Partido Popular, Su Majestad D. Felipe VI de Borbón y Grecia, propone al que será finalmente Presidente del Gobierno de España, el Sr. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, perteneciente al Partido Socialista Obrero Español. Para ello, unos pocos votos se hacen imprescindibles: los del partido *Junts per Catalunya*, conocido por ser firme defensor de la independencia de esta comunidad autónoma. Dichos votos no iban a ser simple objeto de magnanimidad, sabían que tenían la llave para la entrada de Pedro Sánchez a la Moncloa. Como requisito para el apoyo al nuevo candidato exigieron, entre otros, la aprobación de una ley de amnistía que incluyera los delitos perpetrados con motivo del intento secesionista de octubre de 2017 y algunos otros relacionados con el denominado *procés*. Al hilo de la propuesta, se suscitó un interesante debate doctrinal acerca de su cabida en nuestro texto Constitucional. Aunque la tramitación de la ley sigue su curso, el debate sigue latente a día de hoy y parece no encontrar tierra firme.

2. OBJETIVOS

El propósito de este trabajo es analizar los argumentos a favor y en contra vertidos por la doctrina sobre la constitucionalidad, o no, de dos figuras íntimamente relacionadas pero

que a su vez cabe distinguir: Por un lado, de la amnistía en sí como medida de gracia y el silencio que guarda la Constitución sobre esta. Por otro, y más concretamente, de la ley de amnistía tal y como se propone en el texto redactado por el Partido Socialista y *Junts per Catalunya*.

3. METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo se delimitará, en primer lugar, la institución, puntualizando en sus similitudes y diferencias con el indulto y el indulto general. En segundo lugar, se expondrán los distintos materiales que regulan la figura en nuestro ordenamiento, así como jurisprudencia al respecto para, seguidamente, analizar los distintos argumentos a favor y en contra de su constitucionalidad y, separadamente, la de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (122/000019). Finalmente, se desarrollarán las conclusiones alcanzadas tras el análisis de las argumentaciones unidas a una reflexión final de carácter personal sobre las mismas y las consecuencias que podría acarrear la aprobación de una ley de amnistía por el Congreso de los Diputados.

Cabe destacar que el enfoque de este trabajo es de carácter jurídico y no político. Lejos de intentar defender o atacar su constitucionalidad desde un punto de vista personal, el análisis que se va a realizar va a ser meramente legal, partiendo de las herramientas que ofrece el ordenamiento jurídico español tal y como está articulado en la actualidad.

II. LA AMNISTÍA COMO DERECHO DE GRACIA Y SUS DIFERENCIAS CON EL INDULTO

La principal razón de tal discrepancia por parte de los juristas entorno a la amnistía se halla en la propia Constitución Española o, más propiamente, en lo que silencia, pues en ella no se hace mención alguna a esta. Este silencio ha generado numerosas interpretaciones del texto constitucional.

Antes de empezar a debatir el enclave jurídico de la amnistía, se va definir y delimitar dicha figura a priori, destacando sus diferencias con otras medidas de gracia a las que la Constitución sí hace referencia.

La mayoría de la doctrina defiende que la institución de la amnistía, así como el indulto, pertenecen al género de las medidas de gracia¹. Esta postura se basa en el *animus* de fondo que comparten ambas: excepcionar la aplicación de la sanción penal prevista por el ordenamiento en vigor. En definitiva, nos encontramos ante manifestaciones de la *clementia principis*, entendida como la facultad del Estado para perdonar delitos e infracciones penales². No obstante, existe otra parte de la doctrina que entiende que las amplias diferencias que presentan ambas figuras las alejan de pertenecer a un mismo género, no pudiendo hablar de derecho de gracia en el caso de la amnistía³. En cualquier caso, aunque este trabajo se incline a favor de considerar la amnistía como medida de gracia, es innegable que existen diferencias muy relevantes entre ambas instituciones,

¹ RAMOS TAPIA, I. y RUIZ ROBLEDOS, A. «¿Se olvidó la Constitución de la Amnistía?» *Diario la Ley*, Nº 10345, Sección Tribuna, 11 de septiembre de 2023; GIMBERNAT ORDEIG, E. «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 23 de septiembre de 2023, <https://www.abc.es/opinion/enrique-gimbernat-indultos-generales-amnistias-20230924164741-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fopinion%2Fenrique-gimbernat-indultos-generales-amnistias-20230924164741-nt.html> (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024); REDONDO HERMIDA, A. «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *La Razón*, 15 de octubre de 2023, https://www.larazon.es/opinion/nueva-ley-amnistia-inconstitucional_20231015652b175490d39d0001190956.html (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024) y DE LA QUADRA-SALCEDO, T. «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre de 2023, <https://elpais.com/opinion/2023-09-08/gracia-y-justicia.html> (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024)

² BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

³ REQUEJO PAGÉS, J. L. «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional*, nº 2, 2001, p. 81-82, <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/121> (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024), RIDAO, J. «Razones para una amnistía», *El Diario*, 30 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/razones-amnistia_129_10475311.html (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024) y LOZANO CUTANDA, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 1037-1039.

diferencias que han llevado a que la Constitución haga referencia solamente a una de ellas, tal y como se ha indicado al inicio de estas líneas.

La primera y la más relevante en mi opinión, reside sobre el alcance de la excepción y las consecuencias jurídicas de este. La amnistía suele definirse como una derogación retroactiva que puede afectar bien a la norma que califica a un acto como ilícito, bien a la que dispone, como consecuencia de la verificación de un acto así calificado, la imposición de una sanción. El primer caso suele darse con ocasión de una ruptura en la secuencia del Ordenamiento por causa de la actuación de un poder constituyente. Los nuevos poderes constituidos pueden revisar las calificaciones precedentes de ciertas conductas como ilícitas y disponer su perfecta licitud, retrotrayendo esta calificación tanto cuanto sea preciso. Es lo que ha sucedido en España con las amnistías concedidas desde el inicio de la Transición. El segundo supuesto implica que la conducta tipificada como ilícita continúa siendo tal, si bien se actúa retroactivamente sobre la sanción a ella conectada.⁴

En su grado máximo, y en honor a la etimología de la expresión, comporta la inexistencia en Derecho de actos jurídicamente ciertos. Tal y como considera Pagés⁵ se trata de «una verdadera amnesia del Ordenamiento respecto de conductas ya realizadas y perfectamente calificadas (o calificables) por sus órganos de garantía».

El indulto, sin embargo, actúa exclusivamente sobre su sanción, ya sea para eliminarla o para aminorarla, pero no actúa sobre la realidad jurídica de un acto calificado como ilícito, sino que simplemente se exceptiona la aplicación de la norma sancionadora para el caso concreto⁶.

En términos generales, y quizás excesivamente sintetizados, la amnistía supondría no un perdón sino un olvido de la comisión de un ilícito penal, mientras que el indulto garantiza su recuerdo, condona la pena, pero consta su realización.

También parece relevante que el ejercicio de ambas figuras aparece en distintas fases del procedimiento penal. Para aplicar el indulto, es necesario que previamente haya una pena,

⁴ REQUEJO PAGÉS, J. L. «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional*, nº 2, 2001, p. 81-82,

<https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/121> (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2024)

⁵ REQUEJO PAGÉS, J. L. «Amnistía e indulto...», *Cit.*, p. 9.

⁶ LINDE PANIAGUA, E. «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978». *Revista de derecho político*, nº 2, 1979, p. 55-69.

y para ello debe haberse celebrado el juicio. El indulto particular se materializa en nuestro ordenamiento en la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia del indulto, cuyo efecto es la «remisión» y la «conmutación» de la pena impuesta en una sentencia firme condenatoria⁷. No obstante, la amnistía no requiere de ningún acto firme, sino que puede ser ejercida en cualquier fase del procedimiento penal.

Estas desemejanzas tan relevantes entre ambas obligan a que el órgano facultado para su ejercicio dentro de los poderes del Estado no sea el mismo. La amnistía debe ser ejercida por el poder legislativo, por lo que ha de ser aprobada mediante una norma de rango legal, mientras que el indulto es tarea del ejecutivo, sustanciándose a través de reales decretos.

Esta discrepancia en cuanto al órgano que las ejercita parece sensata, puesto que, desde el punto de vista jurídico, los derechos y principios constitucionales que puede llegar a quebrantar la concesión de una amnistía son mayores y por lo tanto la facultad para otorgarlas debe ser concedida al máxime representante de la soberanía popular, siendo el artículo 66 de la Constitución en su párrafo primero el que atribuye a las Cortes Generales esta naturaleza representativa del soberano constituyente y constitucional. Es más, no será suficiente su aprobación con cualquier norma con rango de ley, como se detallará más adelante.

La distinción en cuanto al órgano que ejercita una y otra medida de gracia no solo trae razón de sus distintas consecuencias jurídicas sino también supone un blindaje a su control jurisdiccional. Las amnistías, al estar reguladas por norma con rango legal, sólo pueden ser sometidas al control del Tribunal Constitucional. Por el contrario, los indultos quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria, concretamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. sin que con el indulto desaparezcan ni los antecedentes penales ni la indemnización civil.⁸

En este mismo orden de consideraciones, parecen apreciarse distintas razones de fondo en ambas figuras. El indulto atiende a razones de equidad o de justicia. Dirige una mirada atenta al caso concreto en el que hay ocasiones en las que una estricta aplicación de la ley no conduce a resultados justos, v. gr., cuando la pena es aplicada conforme a los márgenes establecidos en el Código Penal pero resulta desproporcionada en relación al delito

⁷ Artículo 4 de la Ley de 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de la gracia del indulto.

⁸ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

cometido o al contexto de la comisión del mismo, o cuando se condena tan tardíamente que el delincuente ya no es la misma persona que cometió el delito, de modo que, en lugar de contribuir a su reeducación o resocialización, el cumplimiento de la pena podría producir su reintegración en el mundo criminal etc.⁹ No obstante, la amnistía parece obedecer a razones políticas más que equitativas. Esta ha sido comúnmente utilizada en nuestro país en contextos políticos en los que un cambio de régimen hacia preceptivo un «olvido» de las circunstancias que sustentaron el régimen anterior en aras de buscar la reconciliación de una sociedad dividida y un clima de paz. Así sucedió con la aprobación de la preconstitucional Ley de Amnistía de 1977, cuyo objetivo fue la promulgación de la democracia como forma de gobierno tras cuarenta años de dictadura franquista.

En definitiva, a pesar de que ambas medidas suponen la expresión de la clemencia del Estado, sus diferencias son tan relevantes que imposibilitan una equiparación entre sí. Ello implica que su tratamiento en la Constitución Española será distinto, siendo esta diferencia de trato el eje entorno al que girará todo el debate sobre la constitucionalidad de la ahora futura Ley de Amnistía.

III. EL TRATAMIENTO DE LA AMNISTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. LAS MENCIONES A LA PRERROGATIVA DE GRACIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL SILENCIO SOBRE LA AMNISTÍA

Tal y como se ha avanzado en anteriores líneas, el punto de partida de toda discrepancia en cuanto a la constitucionalidad de la amnistía reside en el silencio que guarda la propia Carta Magna.

El artículo 62 de la Constitución, en el que se regulan las funciones del Rey como Jefe del Estado, en su apartado i) hace referencia a «el ejercicio del derecho de gracia con arreglo a la ley». Con ello ya se puede deducir que existe la posibilidad de ejercitar institutos que excepcionan la legalidad. Empero este mismo apartado añade «que no podrá autorizar indultos generales». El tenor del transcrito art. 62.i) de la CE determina la

⁹ BANACLOCHE PALAO, J. «Algunas reflexiones sobre la regulación del indulto al hilo del caso del procés». *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, nº 30, 2021, p. 24-43

prohibición de una de las manifestaciones históricas de la gracia –el indulto general–, y omite toda referencia a las otras dos –indulto particular y amnistía–¹⁰. Con ello se quiso dar a entender que la prohibición del indulto general supone, a contrario, la posibilidad del ejercicio del indulto particular o singular¹¹. En consonancia con esta afirmación, se aprobó la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

La razón que, a mi parecer, lleva al constituyente a prohibir los indultos generales es la inadecuación de esta figura al sujeto en concreto, pues aunque también supusiere la extinción de la responsabilidad penal y no de las consecuencias accesorias a la misma, la diferencia con respecto del indulto particular radica en que, en el caso del primero, no hay una motivación individualizada de su concesión que afecte tanto a los supuestos en que una persona hubiese sido ya condenada, como a aquéllos en que una persona estuviese pendiente de enjuiciamiento por esos hechos¹². Esta falta de singularización parece evocar al caos valorativo, introduciendo en el derecho penal la arbitrariedad y con ella la inseguridad jurídica, recordando aquellos tiempos en los que la clemencia no se fundamentaba en la justicia sino en el propio poder del soberano¹³. La cuestión que se dilucidará más adelante es qué hace distinta a la amnistía respecto del indulto general para que sobre esta se permita dudar de su cabida constitucional, al margen de las diferencias ya expresadas entre la amnistía y el indulto y de la omisión que hizo el constituyente de la misma.

Además del artículo 62, las medidas de gracia solo son mencionadas en dos ocasiones más en el texto constitucional: La primera en el artículo 87.3 que prohíbe el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Finalmente, en el artículo 102.3 que, en conexión con los apartados 1 y 3 del mismo, establece que la prerrogativa real de gracia no podrá ser ejercida a favor del Presidente y de los demás miembros del Gobierno. Este artículo constitucional también genera diversas

¹⁰ FLIQUETE LLISO, E. F. «Indulto Y Poder Judicial: ¿Un Instrumento Para La realización De La Justicia?». *Persona y Derecho*, n.º 76, junio de 2017, p. 209-56. <https://doi.org/10.15581/011.76.209-256>.

¹¹ REQUEJO PAGÉS, J. L. «Amnistía e indulto...», *Cit.*, p. 9.

¹² VILLARINO MARZO, J. «El indulto en España». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 66, 2005, p. 63-92. DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/66/513>

¹³ FLIQUETE LLISO, E. F. «Indulto Y Poder Judicial: ¿Un Instrumento...» *cit.* p. 12.

discrepancias entre la doctrina en las cuales no se va a entrar por no extralimitarme a lo que este trabajo interesa.¹⁴

2. LA AMNISTÍA EN EL ÁMBITO INFRACONSTITUCIONAL

Fuera ya del texto constitucional, la amnistía dispone, asimismo, de previsiones normativas vigentes.

En primer lugar, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo origen está en el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, mantiene todavía hoy, en el párrafo 4º de su artículo 666, la amnistía como uno de los artículos de previo pronunciamiento, esto es, como cuestión procesal que ha de examinarse de forma preliminar, con anterioridad a la iniciación del juicio, para resolverla antes de conocer el fondo. Si bien es cierto que, al ser dicha ley anterior a la Constitución, su mención puede verse como un precepto afectado por inconstitucionalidad sobrevinida o un precepto no derogado por desidia del legislador¹⁵.

En segundo lugar, el Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, en su art. 16, donde se disponen las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria, prevé que: «La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, el fallecimiento del funcionario, la prescripción de la

¹⁴Tal y como establece la sinopsis que realiza el Congreso de los Diputados del artículo 102 de la Constitución debe observarse que su apartado 3 afirma que no se aplicará la prerrogativa real de gracia "a ninguno de los supuestos del presente artículo", lo que podría plantear la duda de si se está refiriendo a cualquier supuesto de responsabilidad criminal o si ha pretendido conectarse dicha prohibición con la condena por los delitos que se citan en el artículo 102.2 (traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones). El problema se complica si se atiende al hecho de que el miembro del Gobierno condenado lo ha podido ser por hechos anteriores a su condición de tal, así como también ha podido ser condenado cuando ya es ex miembro del Gobierno. Parece acertado sostener que en ningún caso podría hacerse uso de la prerrogativa de gracia a favor de un miembro del Gobierno en tanto en cuanto mantenga su condición de tal. Pero no cabe duda que de alguna manera se estaría quebrantando el espíritu que subyace al artículo 102.3 si, tras el cese, pudiera beneficiarse de la prerrogativa de gracia, cuando menos en los supuestos a los que se alude en el art. 102.2 de la Constitución. De igual manera que no tendría sentido adoptar una posición extrema que impidiera la utilización de la prerrogativa de gracia por el mero hecho de haber sido en alguna ocasión miembro del Gobierno, tampoco lo tiene que, al menos cuando se trata de delitos de traición o contra la seguridad del Estado, pueda salvarse la prohibición contenida en el artículo 102.3 de la Constitución simplemente con dimitir del cargo. De ahí que los autores normalmente se inclinen por sostener que la pérdida de la condición de miembro del Gobierno no excluye la operatividad de la prohibición contenida en el artículo 102.3 cuando se hubiera producido una condena por los delitos aludidos en el artículo 102.2 de la Constitución. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=102&tipo=2> (Fecha de consulta: 28 de febrero de 2024)

¹⁵ AGUILERA MORALES, M. «Arte, derecho y olvido: a propósito de “las sinsombrero” y la anunciada ley de amnistía». *Lección magistral. III Congreso Internacional sobre Docencia Universitaria, Derecho y Artes*, noviembre de 2023, [10.13140/RG.2.2.10922.80329](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10922.80329)

falta o de la sanción, el indulto y la amnistía»¹⁶. A diferencia de la previsión anterior, se puede afirmar que con la positivización expresa de la amnistía en el Real Decreto 796/2005, de 1 de julio no cabe argüir que se haya incorporado al texto por inadvertencia, por lo que en este caso sí nos hallaríamos ante una mención de la misma como tal.

En definitiva, las distintas menciones que hace la Constitución Española sobre la prerrogativa de gracia son escasas, en el caso de la amnistía inexistentes, y en general de poca ayuda para resolver la controversia que aquí se trata. Fuera de la Carta Magna podemos encontrar ya algunas menciones a la misma, sin embargo, considero que no son suficientes para poder ratificar su vigencia.

IV. EL DEBATE: LA CABIDA O NO DE LA AMNISTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. ARGUMENTOS A FAVOR

A pesar de que este debate se inició ya con la aprobación de la Carta Magna, pocos se habían atrevido a posicionarse de una manera más radical. Ha sido ahora, con la reciente propuesta de Ley de Amnistía, cuando han proliferado los dictámenes, declaraciones, entrevistas y artículos en prensa de juristas dispuestos a dar su opinión.

No han sido pocos los juristas que han defendido la constitucionalidad de la amnistía. Entre los mismos, podemos destacar a Martín Pallín,¹⁷ Noguera,¹⁸ Pérez Royo,¹⁹ así como

¹⁶ GARCÍA RIVAS, N; LLABRÉS FUSTER, A; MIRA BENAVENT, J; PORTILLA CONTRERAS, G; REBOLLO VARGAS, R. «Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía», 10 de octubre de 2023.

¹⁷ MARTÍN PALLÍN, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *El Diario*, 5 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria_129_10426584.html (consultado el 22 de marzo de 2024) y «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *El País*, 26 de septiembre de 2023, <https://elpais.com/opinion/2023-09-26/motivacion-y-alcances-de-las-leyes-de-amnistia.html> (consultado el 23 de marzo de 2024).

¹⁸ NOGUERA, A., «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer», *Público*, 8 de septiembre de 2023, <https://www.publico.es/politica/albert-noguera-constitucion-no-mencione-amnistia-no-significa-no-pueda.html> (consultado el 18 de marzo de 2024).

¹⁹ PÉREZ ROYO, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *El Diario*, 2 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html (consultado el 22 de marzo de 2024), «La prohibición de los indultos generales», *El Diario*, 31 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/prohibicion-indultos-generales_132_10478882.html (consultado el 22 de marzo de 2024) y «Los límites de la ley de amnistía», *El Diario*, 12 de octubre de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/limites-ley-amnistia_132_10593608.html (consultado el 22 de marzo de 2024).

García Rivas, Llabrés Fuster, Mira Benavent, Portilla Contreras y Rebollo Vargas, los autores del dictamen a favor de la propuesta de la ley de amnistía.

Entre los argumentos más utilizados a favor de la amnistía y que, a mi parecer, resultan de mayor convicción, se destacan los siguientes:

1.1. El silencio de la Constitución

El silencio que guarda el anteriormente mencionado artículo 62 de la Constitución se puede interpretar como una admisión tácita de la institución, pues no existe una interdicción expresa de la misma, por lo cual podría haber optado perfectamente el constituyente, pues así lo hizo con el indulto general. Desde esta interpretación literal a sensu contrario se considera que todo aquello que no esté expresamente prohibido, está permitido, por lo que la amnistía tendría cabida.²⁰

Más allá de que de los silencios no se derivan prohibiciones, dirigiendo la mirada hacia el derecho comparado se puede comprobar que existen supuestos similares, como el de la Ley Fundamental de Bonn,²¹ donde tampoco se menciona expresamente la amnistía y, sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal admite la posibilidad de aprobar leyes de amnistía a pesar del mutismo constitucional.²²

En definitiva, parece lógico, en términos políticos y jurídicos, que todo lo que no está prohibido expresamente se pueda utilizar si no entra en contradicción con los principios y preceptos constitucionales, cuestión planteada más adelante.

1.2. El principio de libertad por el que se rigen las Cortes Generales

En palabras de Pérez Royo,²³ lo que llamamos libertad no es lo que comúnmente se entiende por ello, sino que se trata de cierta «autonomía personal con el límite de la voluntad general». En una democracia únicamente tiene libertad el legislador, el Parlamento, el órgano constitucional que mediante la ley expresa la voluntad general a la que tiene que ajustar la conducta de todo ciudadano, además de todas las administraciones públicas contempladas en la fórmula de gobierno: desde el Gobierno de la Nación hasta

²⁰ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

²¹ Nombre que recibe Constitución de la República Federal Alemana

²² GARCÍA RIVAS, N; LLABRÉS FUSTER, A; MIRA BENAVENT, J; PORTILLA CONTRERAS, G; REBOLLO VARGAS, R. «Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía», 10 de octubre de 2023.

²³ PÉREZ ROYO, J., «Sobre la constitucionalidad...», *cit. p. 14*.

el más pequeño de los municipios. Nadie, excepto las Cortes Generales, es portador de libertad. Las Cortes Generales poseen «libertad de configuración» para dar respuesta a cualquier problema mediante la ley. El poder ejecutivo no goza de un margen tan amplio. Este tiene «discrecionalidad» para la ejecución de las leyes una vez elaboradas por el legislativo mientras que el ciudadano, persona física o persona jurídica, goza de «autonomía» para su cumplimiento y aplicación, pero en ningún caso libertad.

Las Cortes Generales son el único órgano constitucional que no ejecuta, sino que crea Derecho. Y esta creación solo requiere pasar por el filtro de nuestro texto constitucional, solo este ejercerá de frontera para la libertad del legislativo. Siendo así, las Cortes Generales solo tienen dos límites: uno formal, las normas relativas al procedimiento legislativo; y otro material, los derechos fundamentales y los principios básicos constitucionales, de cuyo contenido esencial no puede disponer el legislador. Pero nada más. Si se cumplen las reglas procedimentales para aprobar la ley y no se atenta contra los derechos fundamentales, las Cortes Generales son libres para aprobar cuantas leyes se ajusten a dicho margen.

Todo ello es plenamente aplicable a la amnistía, pues al no existir precepto constitucional que la prohíba o que dicte límite alguno para la concesión de la misma, el legislativo puede disponer de esta cuando lo considere necesario.

1.3. El principio de retroactividad de la ley penal más favorable al reo

Este argumento sienta sus bases en la caracterización de la amnistía como técnica que supone la derogación retroactiva, ya sea de manera transitoria o definitiva, de normas sancionadoras. Linde Paningua²⁴ se refugió en el artículo 9.3 de la Constitución para tejer este mecanismo constitucional que permitiría la cabida de la amnistía. Este artículo establece la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y, a sensu contrario, posibilita la retroactividad de las leyes penales favorables, opción que, por otro lado, responde a una coherente lógica constitucional y que, a su vez, se encuentra recogida en el artículo 2.2 del Código penal.

²⁴ LINDE PANIAGUA, E. «Amnistía e indulto en ...». *cit.*, p. 9.

Si se concibe una ley de amnistía como una disposición sancionadora favorable al reo al suponer esta la liberación de una pena, no existiría inconveniente, según el citado autor, para la concesión de amnistías según lo previsto en este artículo 9.3 CE.

En este mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones de entre las cuales me gustaría destacar la STC 63/1983, de 20 de julio en la que, aludiendo a la Ley 46/1977 y el Real Decreto-Ley 10/1976, en su fundamento jurídico segundo afirma:

«Tenemos por cierto que resultaría insuficiente, y acaso equivocado, el examinar el Real Decreto-ley 10/1976, y las otras disposiciones citadas, desde una perspectiva limitada a los análisis que ven en la amnistía un instituto fundado en la *clementia principis* y un ejercicio del derecho de gracia [...] pues, sin dejar de tener éste alcance en algunos de sus contenidos, destaca en el caso actual la razón derogatoria retroactiva de unas normas, y de los efectos anudados a las mismas [...]. La amnistía responde así -en el caso de las disposiciones que hemos citado- a una razón de justicia, como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho anterior [...]. La amnistía que estudiamos, alumbrada por la idea de una negación de las consecuencias subsistentes de un derecho anterior cuya corrección se hizo indispensable, es algo que se asienta firmemente en el valor de la igualdad y en la sujeción de todos los poderes públicos -también del legislativo- a este valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 de la C.E.)».

Así el TC, al hilo también del anterior argumento, reconoce que la amnistía se conforma como una potestad inherente al poder legislativo, que encuentra en ella un procedimiento excepcional capaz de reajustar el ordenamiento a las nuevas exigencias de la realidad y se estructura como una disposición derogatoria retroactiva.

1.4. Las amnistías fiscales como precedente: el Real Decreto-Ley 12/2012 de 30 de marzo

Un sector de la doctrina entiende que tras la aprobación de la Constitución Española en 1978 se llegaron a conceder amnistías sin que ello causare tan controvertido debate. Se trata de las conocidas como «amnistías fiscales». Se materializaron a través del Real Decreto-Ley 12/2012 de 30 de marzo cuyo objetivo era introducir diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Dicha norma permitía a los contribuyentes del IRPF, el Impuesto de Sociedades (IS) y el Impuesto

sobre la Renta de los No Residentes (IRNR), regularizar su situación tributaria, declarando bienes que no habían declarado antes, ingresando solo el 10 % de su precio de adquisición, sin sanciones, intereses ni recargos.²⁵ Lo que el Gobierno del momento denominó como una «Declaración tributaria especial» era, en realidad, una amnistía fiscal para regularizar la situación tributaria de algunos defraudadores.²⁶

Si bien es cierto que dicho Real Decreto fue declarado inconstitucional mediante la STC 73/2017 de 8 de junio, tal inconstitucionalidad derivó exclusivamente de la vía legislativa utilizada (Decreto-Ley), pues el Tribunal Constitucional estimó que no se cumplían los requisitos establecidos en la Constitución para el uso de dicha modalidad legislativa. Uno de ellos, es la extraordinaria y urgente necesidad y, otro, relevante en este caso, es que, según el art. 86.1 del texto constitucional, los decretos-leyes no pueden afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución siendo así que, dentro de este Título, en el art. 31.1 CE, se recoge el deber de todos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad.²⁷ En la propia sentencia, el tribunal establece que la regulación de la amnistía fiscal «ha incidido directa y sustancialmente en la determinación de la carga tributaria que afecta a toda clase de personas y entidades [...] por lo que ha afectado a la esencia misma del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE, al haberse alterado el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes, en unos términos que resultan prohibidos por el art. 86.1 CE».

En definitiva, el Tribunal advierte a futuros Gobiernos del uso del Decreto-Ley para aprobar medidas como una amnistía fiscal, sin pronunciarse directamente sobre una posible aprobación de esta siguiendo el procedimiento adecuado, es decir, mediante ley orgánica.

²⁵ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

²⁶ GARCÍA RIVAS, N; LLABRÉS FUSTER, A; MIRA BENAVENT, J; PORTILLA CONTRERAS, G; REBOLLO VARGAS, R. «Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía», 10 de octubre de 2023.

²⁷ CRITILLO, «¿Qué ha dicho exactamente el Tribunal Constitucional sobre la amnistía fiscal?», *Hay derecho*, 14 de junio de 2017, <https://www.hayderecho.com/2017/06/14/que-ha-dicho-exactamente-el-tribunal-constitucional-sobre-la-amnistia-fiscal/> (Fecha de consulta: 03/04/2024)

1.5. El poder constituyente no tenía en mente prohibir la amnistía

Este argumento descansa en la simultaneidad que se dio entre los trabajos preparatorios de la Constitución y la ya mencionada Ley 46/1977 de 15 de octubre de Amnistía. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto de esta ley en la STC 147/1986 alegando que la amnistía que en ella se regula es «una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia, 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»²⁸.

De estas líneas se extrae la idea de que sería incoherente que una Constitución refrendada sobre la base de una amnistía previa, prohibiera esta misma figura para el futuro.²⁹

Sin embargo, este sea quizás el argumento alegado por la doctrina que de mayor fuerza carece, pues para su refutación, los negacionistas de la amnistía se apoyan en las dos enmiendas que se presentaron al Anteproyecto de la Constitución para incluir la amnistía en el texto, las cuales fueron rechazadas.

La primera de ellas, la enmienda núm. 504 se presentó por el Grupo Mixto y proponía la siguiente redacción respecto del que finalmente fue el artículo 66 CE: «Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa sin perjuicio de lo dispuesto en el Título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución». La segunda enmienda, la nº 744, formulada por un Diputado del Grupo Parlamentario UCD, pretendía incorporar al Título referido al Poder Judicial, un artículo con el siguiente tenor «Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos previo informe del Tribunal Supremo y del Fiscal del Reino en los casos y por el procedimiento que los establezcan. Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento». Como se ha indicado más arriba, en lo relativo a la amnistía, ambas enmiendas fueron rechazadas en el Informe de la Ponencia.³⁰

De los reiterados rechazos pues, a su albur, no parece que en la voluntad de los Padres de la Constitución estuviera permitir para el futuro lo que, en el presente de entonces,

²⁸ STC 147/1986, de 25 de noviembre (ES:TC: 1986:147) y STC 63/1983

²⁹ AGUILERA MORALES, M. «Arte, derecho...». *cit.* p. 13

³⁰ BOCG, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1557 y 1558, y p.1584, respectivamente.

convenía a los planes democráticos. Que la aprobación de la Constitución y la Ley 46/1977 fuera coincidente en el tiempo no desdice este parecer.

2. ARGUMENTOS EN CONTRA

Varios son los juristas que han aportado sus argumentos para rechazar la posible inclusión de la amnistía en el ordenamiento jurídico español. Entre ellos es conveniente destacar a Aragón Reyes,³¹ Ruiz Robledo,³² Ramos Tapia,³³ Gimbernat Ordeig,³⁴ Otero Lastres,³⁵ Conde Martín de Hijas,³⁶ Simón Yarza,³⁷ Quintero Olivares,³⁸ Silva Sánchez,³⁹ Rodríguez Ramos,⁴⁰ Redondo Hermida,⁴¹ Viada Bardají⁴² o Recuerda Girela.⁴³

Entre los motivos que respaldan dicha inconstitucionalidad, se distinguen los siguientes:

2.1. A minori ad maius

El silencio que guarda la constitución sobre la figura de la amnistía ejerce un doble papel en este debate, pues, tal y como se ha indicado en los argumentos a favor, algunos juristas lo interpretan como una carta blanca para su uso, respetando eso sí, los límites que de la

³¹ ARAGÓN REYES, M. «La Constitución no permite la amnistía», *El Mundo*, 20 de septiembre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/2023/08/29/64ec70a921efa095458b4597.html>

³² RUIZ ROBLEDO, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *El Español*, 6 de octubre de 2023, https://www.elspanol.com/autor/agustin_ruiz_robledo/

³³ RAMOS TAPIA, I. y RUIZ ROBLEDO, A. «¿Se olvidó la Constitución de la Amnistía?» *cit.* p. 9.

³⁴ GIMBERNAT ORDEIG, E. «Indultos generales y amnistías», *cit.* p. 9.

³⁵ OTERO LASTRES, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto de 2023, <https://www.eldebate.com/autor/jose-manuel-otero-lastres/> y «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre de 2023, https://www.eldebate.com/espana/20230915/amnistia-puede-afectar-soberania-integridad-territorial-monarquia_139911.html

³⁶ CONDE MARTÍN DE HIJAS, V. «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *El Mundo*, 9 de octubre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/2023/10/09/65226788e4d4d8734b8b4576.html>

³⁷ SIMÓN YARZA, F., «Amnistía inconstitucional», *Libertad Digital*, 8 de septiembre de 2023, <https://www.clublibertaddigital.com/ideas/tribuna/2023-09-08/fernando-simon-yarza-amnistia-anticonstitucional-7047076/>

³⁸ QUINTERO OLIVARES, G. «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *El Mundo*, 10 de octubre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2023/10/10/6523dcb8fdddff278a8b4585.html>

³⁹ SILVA SÁNCHEZ, J. M. «Sinrazones para la amnistía», *ABC*, 4 de septiembre, <https://www.abc.es/opinion/jesus-maria-silva-sanchez-sinrazones-amnistia-20230904181551-nt.html>

⁴⁰ RODRÍGUEZ RAMOS, L., «La imposible amnistía», *ABC*, 18 de septiembre de 2023, <https://www.abc.es/opinion/luis-rodriguez-ramos-imposible-amnistia-20230917172418-nt.html>

⁴¹ REDONDO HERMIDA, A., «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *La Razón*, 31 de octubre de 2023, https://www.larazon.es/opinion/amnistia-inviable-auto-tribunal-constitucional-321981_2023103165403d68f6ca7200013d824e.html

⁴² VIADA BARDAJÍ, S., «Amnistía a la carta», *El Mundo*, 25 de septiembre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/2023/09/25/650dbf18e9cf4af40b8b45ea.html>

⁴³ RECUERDA GIRELA, M. A., «Olvido y perdón en la constitución», *La Razón*, 25 de septiembre de 2023, https://www.larazon.es/espana/olvido-perdon-constitucion_2023092565106b841fb4a600012d0c83.html

propia Constitución se derivan, mientras que otros juristas consideran que este mutismo no hace sino que reafirmar su inconstitucionalidad.

Este argumento cobra sentido si nos retrotraemos a las principales diferencias entre amnistía e indulto mentadas en el primer apartado de este trabajo, donde se indicaba que la principal distancia entre ambas es que aquél borra la pena mientras que ésta, borra el delito. En esta consideración, se recurre al argumento a *minori ad maius* para defender que, si los Padres de la Constitución convinieron en prohibir el indulto general, cuanto más una medida de alcance mucho mayor como es la amnistía.⁴⁴

De la misma manera que se invoca en derecho el aforismo «quien puede lo más, puede lo menos», resulta admisible su formulación a *sensu contrario* «quien no puede lo menos, tampoco puede lo más».⁴⁵ Este argumento, unido a la supresión de la amnistía en el vigente Código penal de 1995, fue el esgrimido por los letrados de las Cortes Generales para mantener la inconstitucionalidad de la proposición de ley de amnistía presentada ERC y *Junts per Catalunya* en 2021 con el apoyo de los partidos PDeCAT y la CUP.⁴⁶

No obstante, en el «Dictamen sobre una propuesta de Ley de Amnistía»⁴⁷ redactado por varios juristas en el que se pronuncian favorablemente sobre esta, y citado ya en anteriores líneas, se menciona la STC 147/1986, de 25 de noviembre en la que el Pleno resuelve distintas cuestiones de inconstitucionalidad formuladas por diversas magistraturas de trabajo en relación con la Disposición Adicional de la Ley 1/1984, de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, sentencia donde no sólo no se cuestiona la constitucionalidad de la institución, sino que en su fundamento jurídico segundo se realizan afirmaciones del siguiente tenor:

«Esta caracterización de la naturaleza de la Ley de 1984 no tiene un interés meramente teórico, sino que resulta trascendente para responder a alguna de las cuestiones planteadas, especialmente su presunta contradicción con lo dispuesto en el art. 62.i) C. E., que atribuye al Jefe del Estado el ejercicio del derecho de gracia en los términos

⁴⁴ AGUILERA MORALES, M. «Arte, derecho...». *cit.* p. 13

⁴⁵ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

⁴⁶ CÁNOVAS MORILLO C., «La interpretación de la Constitución o la devolución de las multas: diferencias entre las amnistías de 2021 y 2023», *Newtral*, 23 de noviembre de 2023, <https://www.newtral.es/diferencias-proposiciones-leyes-amnistia/20231123/> (Fecha de consulta: 3 de abril de 2024)

⁴⁷ GARCÍA RIVAS, N; LLABRÉS FUSTER, A; MIRA BENAVENT, J; PORTILLA CONTRERAS, G; REBOLLO VARGAS, R. «Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía», 10 de octubre de 2023.

legalmente fijados. 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».

En virtud del parecer de los autores del Dictamen, el Tribunal Constitucional al establecer entre el indulto y la amnistía una diferenciación de índole cualitativa y no cuantitativa, como sostenían los recurrentes en las cuestiones de constitucionalidad, rechaza el argumento protagonista de este apartado, pues ya no se trata de dos medidas de gracia cuya diferencia es su mayor o menor alcance sino de dos instituciones con atributos distintos y que por lo tanto merecen también trato distinto dentro del ordenamiento jurídico.

2.2. El derecho a la igualdad

Entre el abanico de argumentos que se pueden encontrar en contra de la amnistía destacan sin lugar a duda las vulneraciones que esta figura implicaría, según el parecer de algunos juristas⁴⁸, de varios derechos fundamentales. Quisiera recordar, además, que incluso los firmes defensores de la amnistía reconocen que una hipotética ley debiera respetar en todo caso los límites que ofrece la Constitución y estos son, entre otros, los derechos fundamentales.

Un derecho fundamental que pudiese ser transgredido es el máximo derecho a la igualdad del art. 14 CE. Los efectos propios de una amnistía implican la exclusión de unos hechos concretos como ilícitos penales. Pero en ningún caso implicarían la derogación de la norma punitiva, sino simplemente su inaplicación a los supuestos que ampare la ley que la regule.⁴⁹ Ello supone, a *sensu contrario*, que para aquellos hechos similares que quebranten la misma norma pero que no se hallen bajo el amparo de la ley de amnistía, se aplicará el Código Penal sin clemencia alguna.

⁴⁸ Entre los que se destacan OTERO LASTRES, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía» *cit.* p. 20 y ARAGÓN REYES, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.* p. 20.

⁴⁹ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

En un Estado constitucional de derecho, como es España, fundado sobre principios democráticos, las amnistías, en palabras de Ruiz Bursón, no pueden entenderse como un instrumento jurídico viable debido a su carácter netamente discriminatorio.

Linde Panigua⁵⁰ añade que la amnistía no depende exclusivamente de que cumpla los requisitos que establece la Constitución, los cuales puedan prestarse quizás a diferentes interpretaciones, sino que además es preciso que el régimen jurídico que en cada ley de amnistía se contenga no vulnere la Constitución en su conjunto.

Al margen de este argumento, que para muchos supone un obstáculo primordial para la legalidad de la amnistía, de la Quadra-Salcedo en una entrevista concedida para el periódico «El Mundo»⁵¹ se muestra contrario a la contravención de la igualdad por una futura ley de amnistía arguyendo que la propia previsión del derecho de gracia en la Constitución hace imposible su oposición a cualquiera de los derechos fundamentales que esta contenga. Siguiendo el mismo razonamiento, también lo quebraría conceder indultos, cuestión que nunca ha sido discutida tras 45 años de vigencia de la Constitución. Según el mismo, la alusión a la igualdad tiene su razón en realidad en la inconveniencia política que supone la amnistía y se quiere reforzar esa oposición invocando, erróneamente, la igualdad. Para el exministro, la amnistía plantea un problema político, no jurídico.

No obstante, de la Quadra-Salcedo reconoce que la mayor controversia que halla entre la Constitución y la amnistía es la relacionada con la arbitrariedad, es decir, el artículo 9.3 CE, desarrollado a continuación.

2.3. El artículo 9.3 de la Constitución Española: La prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos

Tal y como se ha avanzado en líneas anteriores, algunos juristas, incluso los que defienden la constitucionalidad de la amnistía, admiten que el art. 9.3 CE puede ser el verdadero talón de Aquiles de la futura ley. Este artículo garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica,

⁵⁰ LINDE PANIAGUA, E. «Amnistía e indulto en ...». *cit.*, p. 9.

⁵¹ CONDE, R. «Luces para la Constitución. Tomás de la Quadra-Salcedo: "La amnistía no afecta a la igualdad, pero plantea un problema de arbitrariedad"». *El Mundo*, 8 de marzo de 2024 <https://www.elmundo.es/opinion/luces-para-la-constitucion/2024/03/08/65eabb28e9cf4adc2a8b45c5.html> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2024)

la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. De entre estos términos, merecen mayor examen la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Lo arbitrario es aquello que no se acomoda a la legalidad de tal forma que, frente a una actividad reglada, la arbitrariedad supone una infracción de la norma, y ante una actividad no reglada o discrecional conlleva una desviación de poder.⁵²

En relación con el poder legislativo, la STC 27/1981, de 20 de julio afirma: «el acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3, cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación -que ésta concierne al artículo 14-, sino a las exigencias que el artículo 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley».

Para probar que un órgano ha actuado de forma arbitraria, hay que acudir a las razones que motivan la propia ley y comprobar si se justifica la medida con argumentos racionales que respeten los principios de igualdad, proporcionalidad y coherencia con el fin perseguido, los cuales podemos encontrar esencialmente en su exposición de motivos, pero también en el propio debate parlamentario y en las circunstancias políticas que han considerado conveniente tramitarla⁵³.

En la exposición de motivos de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña se alude al interés general, la convivencia, la cohesión social y a dar comienzo a una nueva etapa de entendimiento y diálogo tras la evidente fracturación de gran parte de la población catalana con las instituciones estatales.

El problema que plantean varios juristas como de la Quadra-Salcedo⁵⁴ o Pascua Mateo,⁵⁵ es que la exposición de motivos no usa más que falacias jurídicas para intentar persuadir

⁵² <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2024)

⁵³ DE CARRERAS, F. (20 de febrero, 2024) La amnistía: Cuestiones Constitucionales. Ponencia para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

⁵⁴ CONDE, R. «Luces para la Constitución. Tomás de la Quadra-Salcedo: "La amnistía no afecta a la igualdad, pero plantea un problema de arbitrariedad"» *cit.* p. 23.

⁵⁵ PASCUA MATEO, F. «La ley de amnistía: persuadir, pero no convencer.» *Demócrata*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/la-ley-de-amnistia-persuadir-pero-no-convencer/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2024)

al lector. Indican que las afirmaciones realizadas en la exposición de motivos de la ley se basan o en medias verdades o en manipulaciones de la leyes, disposiciones y jurisprudencia citadas. Por ejemplo, la Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, no respalda la compatibilidad de las amnistías con los principios del Derecho de la Unión, sino que precisamente reduce los efectos de la denegación de la orden europea de detención y entrega cuando un delito esté cubierto por la amnistía.

Tampoco es cierto que la STC 147/1986 haya declarado la constitucionalidad de la amnistía. Dicha sentencia precisamente declara inconstitucional la Ley 1/1984, la cual establecía la imprescriptibilidad de las acciones para ejercer los derechos de la Ley 46/1977. Pero es que, además, su fundamentación no deja lugar a dudas acerca del muy distinto alcance de la amnistía de 1977 y el de la hoy presentada. Aquella dice en su fundamento jurídico segundo que «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». Y algo más adelante fundamenta su fallo a partir de cómo la amnistía afecta negativamente al principio de seguridad jurídica en los siguientes términos: «Es claro que una institución de este género afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 de la C.E. Ello sucede porque la amnistía que se concede altera situaciones que han sido consagradas por Sentencias judiciales firmes, provistas del valor de cosa juzgada (art. 118 de la C.E.), y esta alteración de las reglas de sucesión de los ordenamientos puede afectar evidentemente al principio citado, entendido como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes».

En definitiva, se parte de una Constitución que no recoge la figura de la amnistía y a ello se añade que el TC no ha consagrado la validez constitucional de la amnistía, más bien al contrario, ha declarado inconstitucional la única ley en este sentido posterior a la Constitución y ha destacado su efecto negativo sobre la seguridad jurídica.

A todo ello se suma el contexto político en el que se desarrolla dicha ley. Tal y como manifiesta Pascua Mateo⁵⁶, la coincidencia temporal entre la presentación de la

⁵⁶ PASCUA MATEO, F. «La ley de amnistía: persuadir, pero no convencer» *cit.* p. 24.

proposición de ley por el Grupo parlamentario socialista y la fijación para la misma semana de la sesión de investidura del candidato a presidente del Gobierno junto con el contenido de los pactos firmados por el antedicho grupo con otras fuerzas políticas para asegurar el voto favorable en esta investidura, lleva a sospechar fundadamente que lo que hay realmente no es un interés general sino un interés particular de conseguir la confianza parlamentaria. Y si bien éste es un interés legítimo, no sirve para fundamentar una amnistía.

Todo ello pone en entredicho que los motivos que sirven de base para fundamentar la amnistía y, por lo tanto, semejante quebrantamiento de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, sean suficientemente sólidos.

2.4. El derecho a una tutela judicial efectiva

Nuestras leyes procesales reconocen a todo ofendido y perjudicado por un delito, el derecho a ejercitar la acción penal. Este derecho, también recogido en el art. 24 CE y que se conoce como el derecho a obtener una tutela judicial efectiva asegura para las víctimas no solo el inicio del procedimiento penal sino también que este se sustancie de conformidad con las reglas del proceso justo, y a que puedan obtener una respuesta razonable y jurídicamente fundada.⁵⁷ El argumento que sostienen los oponentes a la amnistía⁵⁸ es que esta medida disipa por completo este derecho al quedar las pretensiones de las víctimas en pro de la búsqueda de justicia al albur de una decisión política.

En añadido, la amnistía supone que los titulares de los bienes jurídicos lesionados por los beneficiarios de esta no pudieran ser judicialmente restituidos en sus derechos. Y la cuestión no es baladí cuando se trata de malversación de fondos públicos, que afectan a los poderes del Estado como directamente interesados, o de quienes hayan sufrido daños en sus personas o patrimonios como consecuencia de los delitos perdonados.⁵⁹

⁵⁷ AGUILERA MORALES, M. «Arte, derecho...». cit. p. 13

⁵⁸ CHINCHÓN ÁLVAREZ, J., «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?» *Revista de Derecho Comunitario europeo*, septiembre/diciembre de 2015, p. 909 a 947.

⁵⁹ BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, 2023, p. 83-128.

2.5. El principio de separación de poderes y el principio de monopolio de jurisdicción

A pesar de que la Constitución no menciona el término «división de poderes», ha sido el Tribunal Constitucional⁶⁰ quien se ha encargado de definir este principio como uno de los pilares fundamentales para la cristalización del Estado social y democrático de derecho. También la propia Carta Magna distingue nítidamente los tres poderes situándolos bajo títulos distintos: El título III como «De las Cortes generales», el Título IV como «Del Gobierno y de la Administración», y el Título VI como «Del Poder Judicial». En este reparto institucional, la Constitución atribuye en exclusiva a los jueces y tribunales en su art. 117.3 la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esta facultad atribuida al poder judicial no admite la partición entre los demás brazos del Estado pues de ser así se quebrantaría la vertiente positiva de la exclusividad jurisdiccional.

Para los defensores de su inconstitucionalidad, una medida de gracia como la amnistía implica la injerencia de del Poder Legislativo en las funciones que le son propias al Judicial, impidiendo que este, no solo no ejecute las penas que sean correspondientes, sino también que enjuicie las causas. En definitiva, en palabras de Ruiz Bursón, se crea una esfera inmune y refractaria a la acción del poder judicial.

Como refutación a este argumento se suele acudir a las similitudes que guarda la amnistía con otras medidas de gracia no cuestionadas como el indulto particular, alegando que este también resulta un impedimento para la ejecución de la sentencia, sin embargo, además de que, como se ha afirmado anteriormente, ambas figuras guardan diferencias cualitativas y no cuantitativas y por lo tanto no se puede usar esta referencia ni a favor ni en contra de la amnistía, los que defienden este argumento hablan, ya no de una extralimitación del Poder Legislativo, sino de una «privación» o «negación»,⁶¹ pues a su juicio, la amnistía no consiste en que el legislador se atribuya funciones jurisdiccionales, como hace el Parlamento estadounidense a través de la figura del *impeachment*, y tampoco se jibariza una parte de la función jurisdiccional, como sucede con el indulto particular respecto de la ejecución de las penas. El efecto de la amnistía es más extremo y radical, supone subyugar la función de investigar y enjuiciar las conductas

⁶⁰ En la reciente STC 70/2022, de 2 de junio, en su fundamento jurídico quinto, se enumeran una amplia relación de resoluciones en este sentido.

⁶¹ AGUILERA MORALES, M. «Arte, derecho...». *cit.* p. 13

delictivas. No solo puede adelantarse a la propia sentencia, sino que además borra el delito haciendo de la función jurisdiccional algo banal.

3. CONCLUSIÓN PERSONAL

El silencio que guarda la constitución sobre la amnistía deja un amplio margen para interpretaciones de todos los extremos. En este apartado se han podido analizar los diferentes argumentos que suscita esta figura a favor y en contra de su cabida en el ordenamiento jurídico.

Bajo mi punto de vista, atenerse al mero hecho de que la Constitución no menciona algo no puede ser precedente para pensar que no tiene cabida en esta. Coincido con el argumento de Pérez Royo: La Carta Magna actúa como frontera de lo que entendemos por Derecho y justicia, y dentro de estos límites es donde el legislador puede actuar con libertad. Pero sentar un precedente tan drástico como decir que todo aquello que la constitución no mencione expresamente está prohibido, me parece incluso peligroso. Es precisamente la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades lo que hace a un texto constitucional fuerte y robusto.

Resulta innegable que la amnistía vulnera el derecho a la igualdad del art.14 CE, la prohibición a la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE e incluso los principios de separación de poderes y de monopolio de jurisdicción. Sin embargo, entiendo que es lo propio de una «medida de gracia». Lo paradójico del derecho es que hay ocasiones en las que puede resultar injusto. A pesar de que el legislador intenta abarcar la mayoría de casos posibles, la realidad siempre va por delante de la ley, y ello conduce a casos concretos en los que la estricta aplicación legislativa no deriva en un resultado socialmente idóneo. Por ello existen las medidas de gracia, como el indulto o la amnistía.

La clave radica en poder justificar clara y suficientemente para cada caso concreto la aplicación de una medida tan excepcional. Una motivación adecuada debe responder a razones de interés general y al beneficio del conjunto de la ciudadanía. Por supuesto también es importante el contexto político en la que esta se desarrolle. Es en este punto donde, a mi parecer, podría verse frustrada la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Si bien es cierto que analizar dicha ley en concreto corresponde al siguiente apartado de este trabajo y por ello no quisiera alargarme mucho en este punto, cabe decir que no me parece desacertada la

visión de Pascua Mateo cuando reprochaba la coincidencia temporal de la investidura del Presidente del Gobierno con el apoyo de los partidos beneficiarios de la medida de gracia con la presentación de la propuesta de ley que la regula. Una amnistía no puede actuar como moneda de cambio para una investidura. En ningún caso, un interés particular puede ejercer de motivo legítimo para el uso de una medida que vulnera tantos derechos y principios constitucionales.

A modo de conclusión, desde mi punto de vista personal, la amnistía sí tendría cabida en nuestro ordenamiento jurídico siempre que respete los límites que establece la Constitución, así como la Normativa Internacional, incluyendo en estos una motivación suficiente para el uso de una medida que debe considerarse del todo excepcional. La carencia de dicha motivación resultaría, en mi opinión, en la inconstitucionalidad de la ley que la regule.

V. LA LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA BAJO LOS MARGENES DEL DICTÁMEN DE LA COMISIÓN DE VENECIA

Tras el análisis de la institución de la amnistía en el ordenamiento jurídico español y las conclusiones extraídas del mismo, es menester examinar a continuación la propia ley que regula esta figura. Esta es una cuestión muy unida al apartado anterior, pero completamente distinta, y me parece importante destacar este punto. La constitucionalidad, a mi juicio, de la amnistía no implica que, de forma automática, la Ley orgánica de amnistía tenga esta misma consideración.

En este apartado, no solo se analizará la constitucionalidad de la proposición de ley sino también su adecuación al estado de derecho. Tal y como se ha visto en apartados anteriores, la cabida de la amnistía en el ordenamiento jurídico español conlleva una serie de requisitos que toda ley que regule esta figura ha de cumplir. El problema que se ha hallado es que, ante el silencio de la Constitución Española, estos límites no están claramente definidos.

1. PRELUDIO

Tal y como se ha avanzado en la introducción de este trabajo, el contexto político en el que se desarrolla la proposición de ley de amnistía tiene su origen en las elecciones generales de 23 de julio de 2023. En una primera ronda para la investidura del Presidente

del Gobierno, la cámara rechaza a Alberto Núñez Feijóo, candidato del Partido Popular, partido que más escaños había conseguido tras las elecciones, pero no los suficientes como para formar Gobierno. Tras el fracaso de su primer candidato, el Rey Felipe VI propone como candidato a Pedro Sánchez Pérez-Castejón, perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, el cual contaba con menor número de escaños, pero con mayor probabilidad de conseguir los apoyos necesarios para salir investido. Uno de estos apoyos debía ser el del partido *Junts per Catalunya*, conocido por ser firme defensor de la independencia de esta comunidad autónoma. De entre los requisitos para brindar este apoyo al nuevo candidato, uno de ellos consistía en la aprobación de una ley de amnistía que incluyera los delitos perpetrados con motivo del intento secesionista de octubre de 2017 y algunos otros relacionados con el denominado *procés*. Pedro Sánchez aceptó, y tras ser investido como Presidente del Gobierno, empezó la tramitación la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Esta ley, fruto del pacto entre los dos partidos políticos, suscitó un amplio abanico de opiniones a favor y en contra. Es por ello que el Senado de España junto al presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa solicitó a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa, más conocida como Comisión de Venecia, un estudio sobre los requisitos del Estado de Derecho que debe cumplir una amnistía respondiendo también a seis preguntas relativas a la proposición de Ley de Amnistía presentada al Congreso de los Diputados de España.

La Comisión de Venecia, conocida con este nombre porque se reúne en esta ciudad, es el órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. El papel de la Comisión de Venecia es brindar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en particular, ayudar a los Estados que deseen adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos y a la experiencia internacional en los campos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho⁶².

Esta labor se realiza a través de opiniones y estudios sobre materias específicas tan diversas como, por ejemplo, el voto dual de personas que pertenecen a minorías, el derecho de voto de las personas residentes fuera de su país de origen, o el papel de las

⁶² <https://www.cepc.gob.es/relaciones-institucionales/comision-de-venecia> (Fecha de consulta: 11 de abril de 2023)

tecnologías digitales en las elecciones. Estos se cristalizan en compilaciones que reflejan la posición de la Comisión de Venecia en temas como la justicia constitucional, las campañas electorales, la libertad de expresión, los partidos políticos, los medios de comunicación o el defensor del pueblo.

Mientras que los estudios suelen realizarse por solicitud de sus expertos, o de otros organismos internacionales como la Unión Europea, OSCE o la OEA, las opiniones se realizan a petición de los órganos del Consejo de Europa (el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Secretario General, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales; e incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que puede presentar solicitudes de *amicus curiae*) o de los Estados miembros, donde tienen que ser solicitadas por una institución del Estado, habitualmente antes de su aprobación definitiva (recientemente en Chile con las dos propuestas de constitución o en México con las reformas de los poderes electorales), aunque pueden realizarse a posteriori.

La elaboración de estos estudios y opiniones se basa en ir construyendo acuerdos en distintas fases:

Una vez recibido el encargo la Comisión controla el procedimiento, tanto en su aceptación como en los plazos, que tratan de responder a las necesidades del encargo, y aunque suele remitirse a las cuatro sesiones plenarias anuales, también puede ser adoptado de urgencia al margen de las mismas, realizándose su tramitación por escrito.

La Comisión encarga la ponencia a un grupo de expertos normalmente entre sus miembros, aunque se pueden incluir otros expertos especialistas en la materia, que suelen visitar el país para reunirse con las instituciones, los tribunales, las partes interesadas y representantes de la sociedad civil, y donde en ocasiones de especial tensión política la Comisión trata de ejercer una acción parecida a la mediación.

Después el secretariado de la Comisión unifica y perfila el texto y se somete a las autoridades del país solicitante para debatir sobre el mismo, presentando sus alegaciones, así como al resto de miembros de la Comisión, excluidos los miembros del país afectado, que pueden presentar enmiendas. El texto va así cambiando durante su elaboración hasta el momento de su aprobación definitiva.

Finalmente, en la sesión plenaria se invita a los representantes de las autoridades del país en cuestión a aportar aclaraciones y presentar sus argumentos en respuesta a los

desarrollados en el proyecto de dictamen. Debates que suelen reflejarse en el dictamen que será finalmente aprobado.

Una vez adoptado, el dictamen se hace público inmediatamente: se envía a las autoridades nacionales y a cualquier organismo que lo haya solicitado, y se publica en la web de la Comisión.

El resultado es un informe jurídico de carácter técnico, redactado en un lenguaje diplomático que trata de evitar expresamente ser utilizado políticamente, lejos de juicios categóricos de aval o rechazo suele incluir valoraciones y recomendaciones vinculadas a estándares de Estado de derecho, dejando al margen el control de constitucionalidad (que corresponde a los organismos constitucionales nacionales) y los juicios de oportunidad, de carácter netamente político⁶³.

Aunque las opiniones son consultivas se han consolidado como una referencia internacional en el respeto a la democracia y al Estado de derecho en un buen número de países.

La Comisión de Venecia analizó las disposiciones pertinentes de la proposición de Ley de Amnistía en su versión de 13 de noviembre de 2023, teniendo también en cuenta las enmiendas aprobadas por el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024.⁶⁴

1.1. Tramitación procesal de la Ley Orgánica de Amnistía

El 13 de noviembre de 2023, el Grupo Parlamentario Socialista presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica bajo el título «Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña», solicitando además la tramitación por el procedimiento de urgencia. Tal y como indica el Reglamento del Congreso en sus arts. 93 y 94, cuando así lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia, reduciendo así los plazos de tramitación a la mitad. En un procedimiento ordinario, los partidos tienen 15 días para

⁶³ RUBIO NUÑEZ, R. «Qué es la Comisión de Venecia», *Hay derecho*, 24 de marzo de 2024, <https://www.hayderecho.com/2024/03/24/comision-de-venecia-que-es/> (Fecha de consulta: 12 de abril de 2024)

⁶⁴ <https://www.coe.int/es/web/portal/-/venice-commission-adopts-opinion-on-the-rule-of-law-requirements-of-amnesties-with-particular-reference-to-the-amnesty-bill-in-spain> (Fecha de consulta: 12 de abril de 2024)

presentar enmiendas; el Gobierno, un máximo de 30 días para pronunciarse sobre la proposición de ley; y los diputados de la ponencia, 15 días para elaborar el informe previo al dictamen. En el caso de la proposición de ley que nos ocupa, estos plazos se reducen a la mitad.

En noviembre el Senado modificó su Reglamento para poder decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia a las propuestas legislativas, con independencia de la decisión de aplicar el procedimiento de urgencia por parte del Congreso de los Diputados. Esta modificación fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por un grupo de diputados del PSOE aludiendo al artículo 90 de la Constitución española⁶⁵.

Una vez se registra la iniciativa, la Mesa del Congreso, que cuenta actualmente con mayoría socialista y de sus socios, debe admitirla para que pueda ser debatida en el pleno y decidir si sigue su recorrido parlamentario. Ello se conoce como calificación.⁶⁶

Ese mismo mes, el proyecto de ley fue aprobado para su tramitación por la Mesa de la Cámara, no considerándolo en flagrante contradicción con la Constitución Española, abriendo así la vía para su debate parlamentario, lo que no excluye la posibilidad de un examen del proyecto de ley por el Congreso de los Diputados desde la perspectiva técnico-jurídica, incluyendo el examen de su posible inconstitucionalidad. En sus observaciones técnicas a la propuesta legislativa, los asesores jurídicos del Congreso de los Diputados expresaron sus dudas sobre si el proyecto de ley podía tener cabida en la Constitución, y consideraron que debería articularse a través de un procedimiento de reforma constitucional.

La oposición, formada principalmente por el Partido Popular y VOX se opusieron a tal admisión al considerar que la proposición de ley presentada por el PSOE supone la quiebra del Estado de derecho, la ruptura de la unidad nacional, el respeto a la igualdad de los españoles y la separación de poderes. Asimismo, el Grupo parlamentario del PP registró, tan solo un día antes a la calificación por la Mesa del Congreso, una petición para la recusación de Fernando Galindo, Letrado Mayor del Congreso, aduciendo que

⁶⁵ Este, en su párrafo tercero esgrime: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

⁶⁶ Artículo 31, 4º del Reglamento del Congreso

formaba parte del Gobierno hasta el día antes de su nombramiento⁶⁷, y ello puede quebrar los principios legales de imparcialidad y objetividad que recoge la ley del régimen jurídico del sector público. Dicha recusación fue inadmitida por la Mesa.

A pesar de los impedimentos planteados por la oposición, el inicio del debate del proyecto de ley se aprobó por el Congreso en diciembre de ese mismo año por 178 votos de una composición de 350.

Ya en enero de 2024, la Comisión de Justicia del Congreso lo aprobó (con enmiendas)⁶⁸. Sin embargo, después de que no se mantuvieran las enmiendas propuestas por el partido independentista catalán *Junts per Catalunya*, el Congreso rechazó el proyecto de ley por 179 votos, incluidos los de *Junts*, frente a 171. El proyecto fue devuelto a la Comisión de Justicia del Congreso, quien en marzo volvió a aprobar el proyecto, esta vez con las exigencias de *Junts*. El 14 de marzo de 2024, el proyecto de ley de amnistía fue finalmente aprobado por el Congreso de los Diputados.

El siguiente trámite conlleva la aprobación por la cámara baja, en la cual ostenta una mayor representación el Partido Popular, firme opositor a la Ley de Amnistía. Dado que el Proyecto de Ley propone una nueva ley orgánica, tras su examen por el Senado, será adoptado si es aprobado por mayoría absoluta de los miembros del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

1.2. Características de la Ley Orgánica de Amnistía

El objeto de la ley es amnistiar los actos que hayan sido declarados o estuvieran tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable, vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017 realizados en las fechas y con el propósito que se señalan en el articulado, tal y como establece la Exposición de Motivos de la misma en su Apartado III.

La Proposición de ley consta de:

⁶⁷ SARRIÀ, B. «La Mesa del Congreso tramita la ley de amnistía con los votos de la izquierda y rechaza la recusación del PP al letrado mayor», *20 minutos*, 21 de noviembre de 2023, <https://www.20minutos.es/noticia/5192095/0/mesa-congreso-tramita-ley-amnistia-con-apoyo-psoe-sumar-voto-contra-pp/> (Fecha de consulta: 13 de abril de 2024)

⁶⁸ En este caso, no se admiten enmiendas a la totalidad tal y como establece el Art 126.5 del Reglamento del Congreso, el cual solo permite este tipo de enmiendas en el caso del Art. 125 del mismo reglamento.

- a) La exposición de motivos.
- b) Dieciséis artículos divididos en tres títulos: Ámbito objetivo y exclusiones; Efectos; Competencia y procedimiento.
- c) Dos disposiciones adicionales, que pretenden la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- d) Una disposición final de entrada en vigor.

A) Delitos amnistiados y lapso temporal

La proposición de ley amnistiará todos los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable ejecutados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023 que tengan que ver con las siguientes circunstancias:

En primer lugar, los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña. Entre estos se incluyen los delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas. También las conductas con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo, así como los que por su parte hubieran prestado esta información, asesoramiento, protección o seguridad a las personas responsables de estas conductas.

En segundo lugar, los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita. Entre estos se incluyen los delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere la finalidad de sufragar la realización de estas conductas.

En tercer lugar, los actos de desobediencia, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención. Se

incluyen en este apartado los delitos de prevaricación o cualesquiera otros actos que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares. Asimismo, quedarán amnistiados los actos de desconsideración o crítica vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, en el curso de manifestaciones, asambleas etc. que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas.

Finalmente, las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa anteriormente descritos.

Los actos se amnistiarán independientemente de su grado de ejecución y del grado de participación.

Respecto al lapso temporal añade que aquellos actos iniciados con anterioridad al 1 de noviembre de 2011 pero que finalizasen con posterioridad a esa fecha, también se verán amparados por la ley, así como aquellos que se iniciasen con anterioridad al 13 de noviembre de 2023 pero que finalicen con posterioridad a esta.

El último acuerdo entre PSOE, *Junts* y ERC contemplaba extender el ámbito temporal del proceso independentista a noviembre de 2011 (no el 1 de enero de 2012 inicial) al entender ambos partidos nacionalistas que algunos elementos previos del *procés*, como los actos preparatorios o las diferentes acciones de protesta para permitir la celebración del referéndum, pudieron comenzar con anterioridad a la fecha que aparecía en el texto original de la ley. Este cambio será también objeto profundo análisis por la Comisión de Venecia.

En su artículo 2 la Ley excluye de ser amnistiados:

- a) Los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad.

- b) Los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- c) Los actos tipificados como delitos de terrorismo⁶⁹
- d) Los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional⁷⁰.
- e) Los delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea.
- f) Los delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta.

B) Efectos

La amnistía declarada en virtud de esta Ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable.

En cuanto a la responsabilidad penal, supondrá la liberación de las personas beneficiadas por la amnistía que se hallaran en prisión y la eliminación de antecedentes penales derivados de la condena por el acto delictivo amnistiado. Asimismo, quedarán sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión y se alzarán las medidas cautelares que hubieran sido adoptadas al respecto.

Los efectos sobre la responsabilidad administrativa consistirán en el archivo definitivo de todo procedimiento administrativo iniciado a raíz de los actos amnistiados, así como el alzamiento de las medidas cautelares adoptadas en dicho procedimiento.

Se procederá también a la reintegración en la plenitud de los derechos activos y pasivos de los empleados públicos que hubieren sido sancionados o condenados, al igual que a la

⁶⁹ Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal, siempre y cuando haya recaído sentencia firme y hayan consistido en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017.

⁷⁰ Título XXIII del Libro II del Código Penal.

reincorporación de los mismos a sus respectivos cuerpos, si hubieran sido separados. Estos no tendrán derecho a recibir ningún haber por el tiempo en que no hubieran prestado un servicio efectivo, pero será reconocida su antigüedad como si no hubiera habido interrupción en la prestación de los servicios.

En cuanto a la responsabilidad civil y contable, destacar que la amnistía de un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable no dará derecho a percibir indemnización de ninguna clase ni generará derechos económicos de ningún tipo en favor de persona alguna. De la misma manera, tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa.

Sin perjuicio de lo anterior, la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal.

1.3. Cuestiones planteadas por el Senado a la Comisión de Venecia

La petición del Senado se presentó en forma de seis preguntas, que pueden resumirse como sigue:

- 1) cuáles son los criterios generales que la Comisión de Venecia considera necesarios para que una medida como la amnistía se ajuste a los estándares del Estado de Derecho;
- 2) es compatible con el Estado de Derecho la eliminación completa de la responsabilidad penal por los actos cometidos en relación con la integridad territorial de España con la intención de promover o procurar la secesión y la independencia de Cataluña;
- 3) es compatible con los criterios de la Comisión de Venecia la posibilidad de conceder amnistía por delitos de terrorismo si no ha recaído sentencia firme;
- 4) es conforme con el Estado de Derecho la posibilidad de amnistiar delitos de malversación y corrupción;
- 5) son conformes con el Estado de Derecho las medidas contenidas en el proyecto de ley de amnistía que condicionan, restringen o incluso impiden la actuación de los jueces penales españoles;

En cuanto a la sexta pregunta, no va a ser abordada en este trabajo al considerar que no tiene relación con la Ley de amnistía sino con otras cuestiones del *procés*.

2. LÍMITES PARA LA CABIDA DE LA LEY DE AMNISTÍA EN UN ESTADO DE DERECHO

Tras las preguntas realizadas por el Presidente del Senado español, la Comisión de Venecia procede a contestar a cada una de ellas en su informe.

Respecto a la primera pregunta, en relación con los criterios generales considerados necesarios para que una medida como la amnistía se ajuste a los estándares del Estado de Derecho, la Comisión de Venecia destaca los siguientes límites:

2.1. Principio de legalidad y supremacía de la Constitución

Tal y como se ha expuesto en anteriores líneas, las amnistías tienen por efecto anular retroactivamente la criminalidad de ciertos actos y pueden, por tanto, privar de todo efecto práctico a las disposiciones penales previstas en la legislación. Por ello, la Comisión considera óptimo que una medida como la amnistía requiera la aprobación del parlamento.

En cuanto a la mayoría necesaria para dicha aprobación, la Comisión no quiere pronunciarse al respecto ya que ello entra en el ámbito del Derecho constitucional nacional. Sin embargo, sí esclarece que en la medida en que la amnistía puede tener efectos muy divisorios en la sociedad, el parlamento debe esforzarse por aprobarla por una mayoría cualificada suficientemente amplia. En todo caso, cualquier decisión debe ajustarse a la Constitución y al resto de leyes del ordenamiento jurídico.

2.2. Respeto al derecho internacional, en particular del derecho de los derechos humanos, incluidas las decisiones vinculantes de los tribunales internacionales.

Sobre la base de la jurisprudencia de los tribunales internacionales⁷¹, los informes de los organismos internacionales y la literatura académica, la Comisión identifica las siguientes categorías de requisitos sustantivos respecto de la amnistía en el Derecho Internacional:

A) Amnistías de crímenes internacionales graves

Existe una tendencia reciente a inadmitir aquellas amnistías que cubran crímenes internacionales graves, no siendo estas reconocidas por la comunidad internacional. Pone

⁷¹ En la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Marguš c. Croacia*, [GC], de 27 de mayo de 2014, (apl. no. 4455/10) figura un análisis exhaustivo del estado del derecho internacional en materia de amnistías.

así de ejemplo, la sentencia del Tribunal Penal Internacional sobre el caso *Furundžija*⁷², estableciendo lo siguiente: «carecería de sentido sostener, por un lado, que debido al valor de *ius cogens* de la prohibición de la tortura, los tratados o normas consuetudinarias que prevén la tortura serían nulos ab initio, y luego no tener en cuenta que un Estado, digamos, adopte medidas nacionales que autoricen o condonen la tortura o absuelvan a sus autores mediante una ley de amnistía. Si se diera tal situación, las medidas nacionales [...] no gozarían de reconocimiento jurídico internacional»

B) Amnistías relativas a violaciones graves de los derechos humanos

De la misma manera, aquellas amnistías que cubran graves violaciones de derechos humanos no serán admitidas ni reconocidas por la comunidad internacional. Los tratados de derechos humanos, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos reconocen la obligación positiva que tienen las autoridades de cualquier Estado a ofrecer protección efectiva a las víctimas de este tipo de actos delictivos y de disuadir eficazmente a los posibles autores de cometer tales delitos.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha sostenido que «las amnistías son generalmente incompatibles con el deber de los Estados de investigar los actos de tortura; de garantizar la ausencia de tales actos dentro de su jurisdicción; y de asegurar que no ocurran en el futuro». En otros documentos, el CDH ha hecho declaraciones similares en relación con violaciones graves de los derechos humanos. Este enfoque también es adoptado a nivel de la ONU por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En lo que respecta específicamente a las amnistías, el TEDH sostuvo que, si bien hasta la fecha no existe ningún tratado internacional que prohíba explícitamente la concesión de amnistías con respecto a violaciones graves de los derechos humanos fundamentales, una tendencia creciente en el derecho internacional es considerar que tales amnistías son inaceptables porque son incompatibles con la obligación unánimemente reconocida de

⁷² Sentencia del 10 de diciembre de 1998, Caso Nº IT-95-17/1-T del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, Fiscal vs Anto Furundžija

los Estados de perseguir y castigar las violaciones graves de los derechos humanos fundamentales.

C) Otros límites posibles: En especial, las autoamnistías

Dentro de la jurisprudencia internacional existe cierto apoyo a la inadmisibilidad de otro tipo de amnistías como son las que podrían socavar el poder judicial, las amnistías que excluyen la responsabilidad civil o las autoamnistías. En estas últimas es donde se va a hacer más hincapié.

Las autoamnistías son aquellas en las que los propios autores o las instituciones responsables se conceden a sí mismos o a sus miembros inmunidad judicial.

La Comisión no ha querido entrar en el fondo de este asunto, pero son varios los juristas y otros miembros de la comunidad política española⁷³ quienes advierten que la amnistía que aquí se trata, es en realidad una autoamnistía, al ser precisamente *Junts per Catalunya* quien exigió esta ley a cambio de dar su apoyo al socialista Pedro Sánchez en su investidura como Presidente del Gobierno además de ser partícipe en las negociaciones de sus términos, siendo el partido independentista catalán uno de los beneficiados por la propia amnistía.

2.3. Seguridad jurídica y previsibilidad de las leyes

Las amnistías se adoptan en la mayoría de los casos mediante una ley formal, pero no exclusivamente. Pueden ser adoptadas por una decisión u otro acto del parlamento o incluso por un acto del ejecutivo sujeto o no a la aprobación parlamentaria, como sucede en otros países. La Comisión es consciente de ello y no rechaza estas otras opciones, pero sí insiste en la idoneidad de la participación parlamentaria y en su aprobación mediante una «mayoría cualificada adecuadamente amplia». Ello sería, traducido a nuestro ordenamiento jurídico, mediante una ley orgánica.

El carácter excepcional de las leyes de amnistía no significa que no deban cumplirse unas normas básicas de calidad. Al contrario, es especialmente importante que las leyes de

⁷³ El mismo Felipe González, ex presidente del Gobierno del partido socialista declaró en una entrevista para el País que «La amnistía es una autoamnistía, hecha por los propios amnistiados. Es rara y difícil de aceptar». MARCOS, J. *Entrevista a Felipe González. El País*, 16 de enero de 2024, (Fecha de consulta: 14 de abril de 2024)

amnistía cumplan estos parámetros básicos, ya que afectan a la responsabilidad penal en un entorno social a menudo muy sensible.

El principio de *Nullum crimen nulla poena sine lege* (No hay delito ni pena sin ley) exige claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad. Estos son los requisitos cualitativos de cualquier ley que afecte al ámbito penal, aplicables tanto a la legislación que introduce o modifica delitos y penas, como a la legislación que despenaliza estos delitos y penas, como es una ley de amnistía.

En añadido, todo ordenamiento, pero en especial la materia penal, se rige por el principio de estricta seguridad jurídica, esto es, la necesidad de un grado mínimo de previsibilidad de las leyes penales. Dado que las leyes de amnistía despenalizan un conjunto específico de actos, deben estar sujetas a los mismos principios que se aplican a los actos de derecho penal.

2.4. Respeto al procedimiento legislativo ordinario

Las amnistías suelen estar motivadas por razones de reconciliación social y política. En este caso, la ley de amnistía pretende, tal y como indica en su preámbulo, «hacer frente a la situación excepcional [...] de alta tensión política que la sociedad catalana ha vivido con especial intensidad desde 2012».

Estos objetivos legítimos deben alcanzarse mediante los medios procesales que resulten racionalmente conectados y coherentes con el fin perseguido, con el objeto de que dicho fin no se vea frustrado. Por lo tanto, los métodos y procedimientos diseñados para aprobar la amnistía deben inspirarse en la inclusión, la participación, los plazos adecuados y los debates públicos. En particular, las consultas significativas, junto con un calendario adecuado, deben ayudar a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista. Estos requisitos son aún más importantes cuando no existe el requisito constitucional de mayoría cualificada para la aprobación de la amnistía, ni ninguna otra previsión constitucional.

La Comisión de Venecia subraya que la precipitación puede perjudicar la calidad de la ley. Esto es especialmente cierto en el ámbito del Derecho penal donde, como ya se ha dicho, se aplica la legalidad estricta, y la aportación de las distintas ramas del poder judicial puede ser muy útil para medir el impacto de la ley, y más cuando están en juego

actos del Parlamento que regulan aspectos importantes del ordenamiento jurídico o político.

Por lo tanto, un procedimiento legislativo acelerado, como lo es el procedimiento de urgencia utilizado para la tramitación de esta ley, no es apropiado para la adopción de leyes de amnistía, dadas las consecuencias de largo alcance de dichas leyes y el hecho de que las leyes de amnistía suelen ser de naturaleza controvertida.

2.5. Igualdad ante la ley

Las amnistías, por definición, conceden beneficios jurídicos especiales a un determinado grupo de personas que reúnen las condiciones exigidas por la ley, despenalizando actos que en condiciones normales serían delitos. En consecuencia, introducen una diferencia de trato con respecto a los individuos que, habiendo cometido los mismos actos, pero en contextos diferentes, por motivos diferentes o en momentos diferentes, no se benefician de la amnistía y siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales.

La Comisión pretende destacar que para que una ley de amnistía logre la reconciliación después de determinados acontecimientos, la determinación de los actos que debe abarcar debe basarse en una lista de criterios generales con un vínculo estricto de causalidad con dichos acontecimientos.

Dado que las amnistías son medidas impersonales, los criterios no deben diseñarse para abarcar a individuos concretos. Además, para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad; cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimo debe ser el objetivo. La unidad nacional y la reconciliación social y política se consideran objetivos legítimos de las amnistías. En opinión de la Comisión, la proporcionalidad exige que, en cada caso concreto, la amnistía propuesta sea un medio adecuado para alcanzar en última instancia un objetivo legítimo. A juicio de la Comisión, los órganos electos disponen de un margen de apreciación a la hora de juzgar si la amnistía es un instrumento eficaz o si es mejor recurrir a otras vías, como los indultos individuales y/o la introducción de modificaciones en la legislación penal.

2.6. Independencia del poder judicial y separación de poderes

La amnistía tiene por efecto anular o impedir las decisiones y los procedimientos judiciales. A diferencia de la derogación o modificación de una disposición penal, la amnistía no tiene una aplicación general en el futuro, sólo afecta a una categoría de delitos ya cometidos durante un período limitado de tiempo en el pasado y en determinadas circunstancias.

Los jueces están obligados a aplicar la ley, tanto en caso de cambios en la legislación penal como en caso de amnistía. Para conciliarse con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por este motivo, la Comisión de Venecia ha considerado que un procedimiento por el que se confía al poder judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes.

Además, las personas afectadas, como las víctimas, deben tener un acceso efectivo a los tribunales para impugnar una decisión si interfiere con sus derechos.

3. COMPATIBILIDAD DE LA ELIMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL POR LOS ACTOS CONTEMPLADOS EN EL PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA CON EL ESTADO DE DERECHO

Ante la segunda pregunta del Senado, la Comisión responde, en pocas palabras, que la Ley de amnistía puede tener cabida siempre que respete los límites sustantivos y procedimentales que impone el Estado Derecho y que han sido desglosados en el apartado anterior.

Por lo que se refiere a los límites sustantivos del Derecho internacional, dado que algunos de los delitos contemplados en la ley pudiesen constituir una violación grave de los derechos humanos (al margen del delito de terrorismo, que se aborda en el siguiente apartado), la Comisión ve con buenos ojos que el proyecto no contemple los actos contra las personas que causen la muerte, el aborto o lesiones al feto, la pérdida o el daño permanente de un órgano o miembro, la impotencia, la esterilidad o una deformidad grave, así como los actos definidos como delitos de tortura o tratos inhumanos y degradantes de conformidad con el artículo 3 del CEDH: «siempre que superen un umbral mínimo de gravedad por no ser susceptibles de humillar o degradar a una persona o

mostrar una disminución de la dignidad humana, o causar miedo, angustia o inferioridad de manera que pueda quebrantar la resistencia moral y física de una persona».

Los límites del derecho internacional se refieren a violaciones graves de derechos humanos, que no tienen por qué corresponder con los delitos graves previstos en el derecho interno.

La Comisión de Venecia también aprueba la previsión de poder ejercer la responsabilidad civil por los daños sufridos por particulares.

No obstante, para la Comisión es preocupante el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía en aras de la preservación de la seguridad jurídica. En cuanto al ámbito material, los delitos descritos en el artículo 1 del proyecto de ley resultan muy amplios e indeterminados. Define los actos como «cualquier acto tipificado como infracción penal» que haya sido destinado a «promover indirectamente, apoyar o facilitar la secesión o la independencia de Cataluña» en el «marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias», «incluso si no están directamente relacionados con estas consultas o incluso si se llevaron a cabo después de que las respectivas consultas hayan tenido lugar». El artículo 1 contiene además una lista de delitos, que no hacen referencia a ningún delito específico de la legislación penal. Las cláusulas abiertas o expresiones como «así como cualesquiera otros actos tipificados como delito con el mismo fin» o «así como cualesquiera otros actos tipificados como delito con la misma intención» contribuyen a una vaguedad que no puede permitirse una ley de amnistía.

En cuanto al ámbito temporal, las enmiendas aprobadas el 14 de marzo de 2024 ampliaron el ámbito temporal de la amnistía. En la versión del 13 de noviembre de 2023, el inicio del período amnistiado tenía su inicio a 1 de enero de 2012, mientras que, en esta última versión, se inicia el 1 de noviembre de 2011. La Comisión no ve justificación ni relación causal alguna para dicha ampliación. Además, el legislador español no ha dado ninguna explicación de por qué estas fechas son las apropiadas.

4. COMPATIBILIDAD CON EL ESTADO DE DERECHO DE LA AMNISTÍA PARA DELITOS DE TERRORISMO

El senado, en su tercera pregunta hace hincapié en los delitos de terrorismo⁷⁴. Según el artículo 2.c del proyecto de ley de amnistía en su versión de 13 de noviembre de 2023, los actos tipificados como delitos de terrorismo (con matizaciones adicionales) sólo quedan excluidos de la amnistía si ha recaído sentencia firme. Normalmente, la amnistía se aplica también a los procedimientos pendientes, por lo que el criterio de la fase del procedimiento debería ser irrelevante. Este criterio se suprimió en la versión de 14 de marzo de 2024. Se sustituyó por el siguiente texto: «Actos que, dada su finalidad, puedan calificarse de terrorismo según la Directiva UE 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, sobre la lucha contra el terrorismo, y que, a su vez, hayan causado intencionadamente una violación grave de los derechos humanos [...] y de las Libertades Fundamentales y en el Derecho internacional humanitario».

Para contestar al Senado, además de la irrelevancia de la fase en la que se encuentre el procedimiento esgrimida antes, la Comisión se reitera en la afirmación de que el principio rector para interpretar qué delitos tienen cabida y cuáles no, debe ser la conformidad con las normas internacionales y la exclusión de aquellos delitos que comporten una grave violación de los derechos humanos.

5. COMPATIBILIDAD DE LA AMNISTÍA PARA LOS DELITOS DE MALVERSACIÓN Y CORRUPCIÓN CON EL ESTADO DE DERECHO

En relación con la cuarta pregunta del Senado, la Comisión opina que es necesario que haya coherencia en la determinación de los actos amparados por la amnistía, que deben estar intrínsecamente relacionado para evitar la arbitrariedad. Solo un vínculo causal más estrecho entre «las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias» y determinados actos de malversación y corrupción podría justificar la aplicación de la amnistía a estos últimos. Una definición más amplia y menos precisa de estos actos sería difícilmente conciliable

⁷⁴ Se entiende por esta parte que este matiz viene dado por la reciente apertura de causa penal por parte del Tribunal Supremo contra Carles Puigdemont por presunto delito de terrorismo en el caso *Tsunami Democràtic*. Comunicación por el Poder Judicial del 29 de febrero de 2024: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-abre-causa-penal-por-delito-de-terrorismo-a-Carles-Puigdemont-y-al-diputado-Wagensberg-en-el-caso-de--Tsunami-Democratic->

con el principio de igualdad en la ley. Por lo tanto, un vínculo más fuerte con los hechos debería ser la guía principal en la interpretación de la ley material.

6. EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA SOBRE LAS COMPETENCIAS PROCESALES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Con respecto a la quinta y última pregunta que se va a abordar, el Senado se interesa por la previsión que contiene el proyecto de ley de amnistía de excepcionar algunas de las competencias ordinarias de los tribunales.

La Comisión aprecia que la amnistía, por su propia naturaleza de medida de gracia, afecta a todas las fases del procedimiento. El artículo 4.1⁷⁵ del proyecto de ley de amnistía prevé la puesta en libertad inmediata de las personas beneficiarias de la amnistía que se encuentren en prisión y el artículo 4.3⁷⁶ prevé la anulación de las órdenes de detención y prisión. Se trata de consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal: se abandonan los procesos pendientes, no se prosiguen nuevos; se anulan las sentencias, y las penas no se ejecutan o se interrumpe su ejecución. En la medida en que la decisión sobre si el individuo se beneficia de la amnistía es adoptada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en la amnistía), y el levantamiento del arresto, la detención y las medidas cautelares son una consecuencia de dicha decisión judicial, en opinión de la Comisión no existe ningún problema de separación de poderes.

7. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE VENECIA

En conclusión, la Comisión recomienda reducir y definir de forma más precisa el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía, para hacer más previsibles los efectos de la ley. Además, es preciso establecer un vínculo causal entre los delitos amnistiados y el lapso temporal que la ley abarca. Dado que la amnistía afecta al valor de *res iudicata*, debe atenerse a la seguridad jurídica, ya que de lo contrario socavaría la confianza pública en la observancia y el respeto de la Constitución y la ley.

La Comisión subraya que la ley deberá ser interpretada y aplicada por los jueces en cada caso para determinar si cada caso puede acogerse a la amnistía. La falta de claridad y determinación de su ámbito de aplicación conlleva el riesgo de que surja un gran número de casos y controversias sobre la correcta aplicación de la ley. A su vez, se corre el riesgo

⁷⁵ Ahora artículo 4 a) tras las modificaciones incorporadas el 14 de marzo de 2024

⁷⁶ Ahora artículo 4 b) tras las modificaciones incorporadas el 14 de marzo de 2024

de trasladar los conflictos del ámbito político al judicial. Este resultado no sería coherente con la finalidad de la amnistía como tal.

Por lo que respecta a la igualdad de derecho, la Comisión considera que si el vínculo entre "las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias" y los actos cubiertos por la amnistía no es lo suficientemente fuerte, la amnistía también podría abarcar a muchos ciudadanos que han cometido delitos comunes que poco o nada tienen que ver con las tensiones sociales que dieron lugar a la ley de amnistía; esto vulneraría el principio de igualdad con respecto a quienes han cometido los mismos delitos ordinarios por otros motivos y no se benefician de la despenalización que supone la amnistía. Por ello, la Comisión reitera su recomendación de limitar y definir de manera más precisa el ámbito de aplicación de la amnistía.

La Comisión recuerda que una amnistía es una medida impersonal que se aplica a todas las personas o a una clase de personas, y los criterios para su aplicación no deben ser diseñados para cubrir a individuos concretos. La reciente ampliación del ámbito temporal de aplicación de la amnistía en dos meses sin justificación alguna suscita preocupación a este respecto.

Por lo que se refiere a la finalidad legítima, la Comisión es consciente de las críticas de que el proyecto de ley de amnistía formaba parte de un acuerdo político para lograr la mayoría que apoyara al Gobierno. No obstante, la normalización institucional, política y social de Cataluña es un fin legítimo, y no corresponde a la Comisión evaluar la proporcionalidad del proyecto de ley de amnistía en relación con los objetivos proclamados. El Parlamento español, al decidir si aprueba el proyecto de ley de amnistía, con qué contenido y por qué mayoría, tendrá que abordar la cuestión de si la normalización de Cataluña puede lograrse a pesar de que el proyecto de ley de amnistía ha protagonizado una profunda y virulenta división en la clase política, en las instituciones, en el poder judicial, en el mundo académico y, sobre todo, en la sociedad española y valorar si existe proporcionalidad entre el uso de una medida tan drástica y el fin perseguido.

Asimismo, recomienda abandonar el procedimiento de urgencia y abordar esta medida a través de los trámites ordinarios, facilitando el diálogo entre fuerzas políticas y alentando una cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la

oposición, a fin de lograr la reconciliación social y política. Respetar los plazos del procedimiento ordinario también permitirá la toma de decisiones con mayor meditación y convencimiento, elevando así la calidad de la ley.

En relación con la inclusión de los delitos de malversación y corrupción (pregunta 4 del Senado), la Comisión considera necesario establecer una mayor conexión entre estos delitos y el fin legítimo de la amnistía. La necesidad de que los actos amparados con la amnistía estén intrínsecamente relacionados es requisito esencial para evitar la arbitrariedad. La Comisión no ve esta relación respecto de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias. Es por ello que resulta conveniente una definición más precisa y unos vínculos causales más estrechos para que la inclusión de los delitos de corrupción y malversación como delitos amnistiados no vulnere el principio de igualdad ante la ley ni la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos.

En cuanto a las excepciones a las facultades procesales ordinarias de los tribunales (pregunta 5 del Senado), la Comisión de Venecia considera que se trata de consecuencias lógicas de la supresión retrospectiva de la responsabilidad penal y que, siempre que la decisión de si la persona se beneficia de la amnistía sea tomada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en el proyecto de ley de amnistía), y el levantamiento de la detención, detención y medidas cautelares sean consecuencia de dicha decisión judicial, no hay vulneración a la separación de poderes. El proyecto de ley de amnistía debe interpretarse de tal manera que no prive a la revisión judicial del proyecto de ley de amnistía de ningún efecto práctico.

VI. CONCLUSIONES FINALES

La omisión de la amnistía en el texto de la Constitución Española y los recientes acontecimientos tras las elecciones generales del 23 de julio de 2023 han provocado que esta medida de gracia protagonice la gran mayoría de los debates parlamentarios y acapare las portadas de los periódicos. El pacto entre el PSOE y *Junts per Catalunya* junto con ERC para elaborar una ley de amnistía en aras de «perdonar» los delitos relacionados con el denominado *procés* ha hecho aflorar toda tipo de opiniones entre los juristas más destacados del país.

En la primera parte de este trabajo se introdujo una definición de amnistía, insistiendo en sus diferencias con el indulto y el indulto general. La amnistía, a semejanza de las dos medidas de gracia que sí fueron recogidas en el texto constitucional, supone una verdadera amnesia del ordenamiento respecto de conductas ya realizadas y perfectamente calificadas por sus órganos de garantía. Perdona la pena, pero también olvida el delito. Esta consecuencia tan drástica de su ejercicio implica que deba ser ejercida por el poder legislativo, máximo representante de la voluntad del pueblo. No requiere de ningún acto firme, puede ser ejercida en cualquier fase del procedimiento penal. Estas distinciones responden a razones de índole cualitativa y no cuantitativa pues no se trata de dos medidas de gracia con mayor o menor alcance sino de dos instituciones con atributos distintos y que por lo tanto merecen también trato distinto dentro del ordenamiento jurídico.

Tras una clara delimitación de las implicaciones que suponen el ejercicio de dicha institución, se presentan los diferentes argumentos que han ido surgiendo tanto a favor como en contra de la cabida de la amnistía en el ordenamiento jurídico español a raíz de la anunciada proposición de ley. De entre los argumentos a favor se han querido destacar, en primer lugar, el propio silencio que guarda la Constitución, pues no es comparable este con otras prohibiciones expresas que sí merecieron mención en la Carta Magna. También el principio de libertad por el que se rigen las Cortes Generales, estas, poseen «libertad de configuración» para dar respuesta a cualquier problema mediante la ley. El resto de poderes del Estado no gozan de un margen tan amplio. El poder legislativo no ejecuta, sino que crea derecho y, por lo tanto, es libre de ejercer ese poder respetando siempre los límites que impone la Constitución Española. A estos se añade en defensa de la amnistía el principio de retroactividad de la ley penal más favorable al reo. El propio Tribunal Constitucional reconoció en la STC 63/1983 que la amnistía se conforma como una

potestad inherente al poder legislativo, que encuentra en ella un procedimiento excepcional capaz de reajustar el ordenamiento a las nuevas exigencias de la realidad y se estructura como una disposición derogatoria retroactiva, permitida por el artículo 9.3 de la CE.

Otros juristas han utilizado las conocidas como «amnistías fiscales» para ampararse en el argumento de que tal medida había sido ya utilizada tras la aprobación del texto constitucional. Personalmente, considero que este argumento es uno de los más débiles para respaldar la legalidad de la amnistía pues tal denominación surgió como un apelativo popular, lejos de ser real y jurídicamente una amnistía. Como cierre para los argumentos a favor, varios expertos defienden que el poder constituyente no tenía en mente prohibir la amnistía. Sin embargo, este argumento ha sido desvirtuado por los reiterados rechazos que en su momento se dieron contra las enmiendas que pretendían introducir algún tipo de mención a la amnistía en el texto constitucional.

Por otro lado, los argumentos en contra de esta institución no han sido escasos. De entre todos, se ha querido destacar el aforismo *a minori ad maius*, aludiendo a que, si los Padres de la Constitución convinieron en prohibir el indulto general, cuanto más una medida de alcance mucho mayor como es la amnistía. No obstante, bajo mi punto de vista, este argumento no sería válido pues, como se ha indicado durante el trabajo y también en las primeras líneas de esta conclusión, indulto y amnistía no obedecen a diferencias de índole cuantitativa sino cualitativa y, por lo tanto, no es meramente el alcance de sus efectos lo que dista entre ellas. También se ha hecho especial hincapié en la trasgresión que supone una medida como la amnistía a derechos fundamentales como la igualdad, la tutela judicial efectiva, el principio de separación de poderes y de monopolio de jurisdicción y, por supuesto, la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos. Estos argumentos son todos válidos en mi opinión, pues es innegable que la amnistía quebranta varios de los derechos y principios que recoge la Constitución Española. Sin embargo, tal y como avancé anteriormente en este trabajo, también es así con el indulto y su legalidad no es cuestionada. Es más, considero que el verdadero propósito de las medidas de gracia es brindar la oportunidad a que, de forma excepcional, se infrinjan estos derechos y principios para así acercar el derecho a la realidad.

Por ello, considero que el silencio que guarda la Constitución sobre la figura de la amnistía no es precedente para pensar que no tiene cabida en esta. Bajo mi punto de vista,

la amnistía sí tendría cabida en nuestro ordenamiento jurídico siempre que respete los límites que establece la Constitución, así como la Normativa Internacional, incluyendo en estos una motivación suficiente para el uso de una medida que debe considerarse del todo excepcional.

Tras el análisis de la amnistía en nuestro ordenamiento jurídico, el propósito del siguiente apartado era profundizar con mayor concreción en la Proposición de ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Previamente, se ha indicado la tramitación procesal de la Ley Orgánica que la regula, así como su contenido. Para un mejor análisis de su constitucionalidad, se ha utilizado como referencia el informe que realizó la Comisión de Venecia a petición del Presidente del Senado para establecer los márgenes de adecuación de la Proposición de ley de amnistía al Estado de Derecho.

Estos márgenes son, en primer lugar, el respeto al principio de legalidad y a la supremacía de la Constitución. La Comisión ha considerado óptimo para ello que una medida como la amnistía requiera la aprobación del parlamento. En cuanto a la mayoría necesaria para dicha aprobación, la Comisión, lejos de querer interferir en lo que al derecho nacional de cada país compete, sí esclarece que en la medida en que la amnistía puede tener efectos muy divisorios en la sociedad, el parlamento debe esforzarse por aprobarla por una mayoría cualificada suficientemente amplia.

En segundo lugar, el respeto al derecho internacional. La comunidad internacional ha adquirido como criterio común inadmitir aquellas amnistías que cubran crímenes internacionales graves, así como violaciones de derechos humanos.

En tercer lugar, el respeto a los principios de seguridad jurídica y previsibilidad de las leyes. Para ello, deben cumplirse unas normas básicas de calidad. Ello implica definir con claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad los hechos que serán amnistiados, así como el lapso temporal que abarcan.

En cuarto lugar, el respeto al procedimiento legislativo ordinario. La Comisión de Venecia ha subrayado que la precipitación puede perjudicar la calidad de la ley. Por lo tanto, un el uso del procedimiento legislativo de urgencia utilizado para la tramitación de esta ley, no es el idóneo para la adopción de leyes de amnistía, dadas las consecuencias que implican su aprobación y su naturaleza controvertida.

En quinto lugar, el respeto a la igualdad ante la ley. Para que una amnistía logre su verdadero propósito, la determinación de los actos que debe abarcar debe basarse en una lista de criterios generales con un vínculo causal estrecho con dichos acontecimientos. Dado que las amnistías son medidas impersonales, los criterios no deben diseñarse para abarcar a individuos concretos. Además, para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad.

Finalmente, la Comisión hizo especial hincapié en la independencia del poder judicial y separación de poderes. Para conciliarse con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por este motivo, ha considerado que un procedimiento por el que se confía al poder judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes.

A modo de conclusión, y bajo mi punto de vista personal, la Proposición de ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña no cumple los criterios establecidos por la Comisión de Venecia y por lo tanto no se adapta a las exigencias de un Estado de Derecho como lo es el Estado español. Si bien es cierto que se ha tramitado como una Ley Orgánica y se han respetado los límites del derecho internacional, considero que carece del más importante de los requisitos: un objetivo legítimo de interés general que justifique el uso de una medida tan excepcional. La agresividad que supone una amnistía para con los principios y derechos recogidos en la Constitución Española exige que su uso quede restringido a casos en los que la motivación que los respalda sea suficientemente fuerte y beneficie al conjunto de la sociedad, de manera directa o indirecta. Si bien la reconciliación social y política en Cataluña es para mí motivo suficiente, me parece que no es ese el verdadero propósito de esta ley. Cuando se trata de motivar una medida no solo se ha de atender a la exposición de motivos sino también al contexto social y político en la que esta se desenvuelve para determinar si es o no proporcionada. La amnistía a los encausados del *procés* no es más que una moneda de cambio para que Pedro Sánchez consiguiera su investidura como Presidente del Gobierno. No es ni un olvido ni mucho menos un perdón. En palabras de Carl Schmitt: *La amnistía es el acto mutuo de olvidar, no es ni un indulto ni una limosna. Quien acepta la amnistía también tiene que darla, y quien concede amnistía tiene que saber que también la recibe. Si nos falta la fuerza y la gracia del olvidar mutuo, debíamos*

conservar, por lo menos, el recuerdo de un resto de derecho sagrado, para que el último remedio, la capacidad de olvidar mutua, no se pierda por completo.

En el caso que nos ocupa no hay olvido mutuo, por parte de quien la concede no hay perdón y por parte de quien la recibe no hay arrepentimiento, solo beneficio individual y una medida que no ha hecho más sino fragmentar en mayor medida la sociedad española. Sin unificación ni reconciliación, no existe amnistía.

En definitiva, la amnistía sí tiene cabida en el ordenamiento jurídico español, pero no en la forma de la Proposición de ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, M. «La Constitución no permite la amnistía», El Mundo, 20 de septiembre de 2023,

<https://www.elmundo.es/opinion/2023/08/29/64ec70a921efa095458b4597.html>

BANACLOCHE PALAO, J. «Algunas reflexiones sobre la regulación del indulto al hilo del caso del procés». Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico, nº 30, 2021, p. 24-43

BURSÓN, F. J. R. «¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra.» Corts: Anuario de derecho parlamentario, nº 37, 2023, p. 83-128.

CÁNOVAS MORILLO C., «La interpretación de la Constitución o la devolución de las multas: diferencias entre las amnistías de 2021 y 2023», Newtral, 23 de noviembre de 2023, <https://www.newtral.es/diferencias-proposiciones-leyes-amnistia/20231123/>

CONDE MARTÍN DE HIJAS, V. «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», El Mundo, 9 de octubre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/2023/10/09/65226788e4d4d8734b8b4576.html>

CONDE, R. «Luces para la Constitución. Tomás de la Quadra-Salcedo: "La amnistía no afecta a la igualdad, pero plantea un problema de arbitrariedad"». El Mundo, 8 de marzo de 2024 <https://www.elmundo.es/opinion/luces-para-la-constitucion/2024/03/08/65eabb28e9cf4adc2a8b45c5.html>

CRITILO, «¿Qué ha dicho exactamente el Tribunal Constitucional sobre la amnistía fiscal?», Hay derecho, 14 de junio de 2017, <https://www.hayderecho.com/2017/06/14/que-ha-dicho-exactamente-el-tribunal-constitucional-sobre-la-amnistia-fiscal/>

DE CARRERAS, F. (20 de febrero, 2024) La amnistía: Cuestiones Constitucionales. Ponencia para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. «Gracia y justicia», El País, 8 de septiembre de 2023, <https://elpais.com/opinion/2023-09-08/gracia-y-justicia.html>

FLIQUETE LLISO, E. F. «Indulto Y Poder Judicial: ¿Un Instrumento Para La realización De La Justicia?». *Persona y Derecho*, n.º 76, junio de 2017, p. 209-56. <https://doi.org/10.15581/011.76.209-256>.

GARCÍA RIVAS, N; LLABRÉS FUSTER, A; MIRA BENAVENT, J; PORTILLA CONTRERAS, G; REBOLLO VARGAS, R. «Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía», 10 de octubre de 2023.

GIMBERNAT ORDEIG, E. «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 23 de septiembre de 2023, <https://www.abc.es/opinion/enrique-gimbernat-indultos-generales-amnistias-20230924164741-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fopinion%2Fenrique-gimbernat-indultos-generales-amnistias-20230924164741-nt.html>

LINDE PANIAGUA, E. «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978». *Revista de derecho político*, nº 2, 1979, p. 55-69.

LOZANO CUTANDA, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 1037-1039.

MARTÍN PALLÍN, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *El Diario*, 5 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria_129_10426584.html

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

OTERO LASTRES, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto de 2023, <https://www.eldebate.com/autor/jose-manuel-otero-lastres/> y «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre de 2023, https://www.eldebate.com/espana/20230915/amnistia-puede-afectar-soberania-integridad-territorial-monarquia_139911.html

PASCUA MATEO, F. «La ley de amnistía: persuadir, pero no convencer. » *Demócrata*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/la-ley-de-amnistia-persuadir-pero-no-convencer/>

PEREZ ROYO, J. «La prohibición de los indultos generales», El Diario, 31 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/prohibicion-indultos-generales_132_10478882.html

PEREZ ROYO, J. «Los límites de la ley de amnistía», El Diario, 12 de octubre de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/limites-ley-amnistia_132_10593608.html

PÉREZ ROYO, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», El Diario, 2 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html

QUINTERO OLIVARES, G. «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», El Mundo, 10 de octubre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2023/10/10/6523dcb8fdddf278a8b4585.html>

RAMOS TAPIA, I. y RUIZ ROBLEDO, A. «¿Se olvidó la Constitución de la Amnistía?» Diario la Ley, Nº 10345, Sección Tribuna, 11 de septiembre de 2023

RECUERDA GIRELA, M. A., «Olvido y perdón en la constitución», La Razón, 25 de septiembre de 2023, https://www.larazon.es/espana/olvido-perdon-constitucion_2023092565106b841fb4a600012d0c83.html

REDONDO HERMIDA, A., «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», La Razón, 31 de octubre de 2023, https://www.larazon.es/opinion/amnistia-inviable-auto-tribunal-constitucional-321981_2023103165403d68f6ca7200013d824e.html

REQUEJO PAGÉS, J. L. «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», Historia Constitucional, nº 2, 2001, p. 81-82,

RIDAO, J. «Razones para una amnistía», El Diario, 30 de agosto de 2023, https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/razones-amnistia_129_10475311.html

RODRÍGUEZ RAMOS, L., «La imposible amnistía», ABC, 18 de septiembre de 2023, <https://www.abc.es/opinion/luis-rodriguez-ramos-imposible-amnistia-20230917172418-nt.html>

RUBIO NUÑEZ, R. «Qué es la Comisión de Venecia», Hay derecho, 24 de marzo de 2024, <https://www.hayderecho.com/2024/03/24/comision-de-venecia-que-es/>

RUIZ ROBLEDO, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», El Español, 6 de octubre de 2023, https://www.elespanol.com/autor/agustin_ruiz_robledo/

SARRIÁ, B. «La Mesa del Congreso tramita la ley de amnistía con los votos de la izquierda y rechaza la recusación del PP al letrado mayor», 20 minutos, 21 de noviembre de 2023, <https://www.20minutos.es/noticia/5192095/0/mesa-congreso-tramita-ley-amnistia-con-apoyo-psoe-sumar-voto-contra-pp/>

SILVA SÁNCHEZ, J M. «Sinrazones para la amnistía», ABC, 4 de septiembre, <https://www.abc.es/opinion/jesus-maria-silva-sanchez-sinrazones-amnistia-20230904181551-nt.html>

SIMÓN YARZA, F., «Amnistía inconstitucional», Libertad Digital, 8 de septiembre de 2023, <https://www.clublibertaddigital.com/ideas/tribuna/2023-09-08/fernando-simon-yarza-amnistia-anticonstitucional-7047076/>

VIADA BARDAJÍ, S., «Amnistía a la carta», El Mundo, 25 de septiembre de 2023, <https://www.elmundo.es/opinion/2023/09/25/650dbf18e9cf4af40b8b45ea.html>

VILLARINO MARZO, J. «El indulto en España». Revista de las Cortes Generales, nº 66, 2005, p. 63-92. DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/66/513>