



Consejo Consultivo de Aragón

## DICTAMEN N.º 70 / 2024

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,  
Presidente  
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA  
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN  
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI  
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN  
Sra. D.ª Gloria MELENDO SEGURA  
Sra. D.ª Cristina MORENO CASADO  
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO  
Sra. D.ª Cristina SANROMÁN GIL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 2 de mayo de 2024, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Gobierno de Aragón sobre la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

### De los ANTECEDENTES resulta:

#### Primero.- Solicitud del dictamen

Con fecha 21/03/2024, tiene entrada en el Registro de este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen sobre la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCD, 24/11/2023), tras su trámite en el Congreso de los Diputados (BOCD, 14/03/2024) y recepción en el Senado (BOCD, 20/03/2024).

El dictamen se solicita por la consejera de Presidencia, Interior y Cultura conforme al acuerdo del Gobierno de Aragón en su reunión celebrada el 20/03/2024. Se requiere a los efectos de informar si la citada proposición de ley, en caso de ser definitivamente aprobada por las Cortes Generales, podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, analizando los motivos en que cabría fundarlo.



## **Segundo.- Amnistía**

En la proposición de Ley Orgánica de Amnistía aprobada por el Congreso de los Diputados el 14/03/2024 y pendiente de su tramitación en el Senado, se declaran amnistiados, conforme a lo previsto en su art. 1, «los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 09/11/2014 y el 01/10/2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 01/11/2011 y 13/11/2023», así como una serie de «acciones ejecutadas entre esas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán», acciones que se enumeran en el mismo precepto y que quedan amnistiadas «aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración».

## **Tercero.- Consulta inconstitucional de 09/11/2014**

El Parlamento de Cataluña, mediante resolución de 23/01/2013, aprobó la «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», acordando el inicio de un proceso para hacer efectivo el ejercicio de tal derecho. Todo ello al amparo, según se dice en el preámbulo de aquella resolución, de la voluntad del pueblo de Cataluña expresada de forma «clara e inequívoca» en las elecciones autonómicas celebradas el 25/11/2012, en las que el programa electoral de la fuerza política más votada incluía una consulta de autodeterminación.

La declaración de soberanía del pueblo de Cataluña y la proclamación de su derecho a decidir, en tanto manifestaciones de un supuesto derecho a la autodeterminación o de una soberanía no reconocida en la Constitución, fueron declaradas inconstitucionales mediante STC 42/2014.

Posteriormente, se aprobó la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de Consultas Populares No Referendarias. En su aplicación, mediante Decreto 129/2014, el presidente de la Generalidad de Cataluña convocó la «consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña», a celebrar el 09/11/2014.

El presidente del Gobierno de la Nación impugnó la Ley 10/2014 y el Decreto 129/2014. Ambos recursos fueron admitidos a trámite mediante providencias del Pleno del Tribunal Constitucional de 29/09/2014, por las que, al haberse invocado el artículo 161.2 de la Constitución, se acordó la suspensión de los preceptos de la ley impugnados, de cuantos actos y resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos y del decreto de convocatoria de la consulta.

Tras la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional, la Generalidad de Cataluña llevó a cabo una serie de actuaciones dirigidas a abrir, el 09/11/2014, un «proceso de participación ciudadana que convoca a los catalanes y catalanas y personas residentes en Cataluña a que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña», tal y como se recoge en la página web creada por la Generalidad de Cataluña ([www.participa2014.cat](http://www.participa2014.cat)).

En realidad, se trataba de la realización encubierta de la consulta cuya convocatoria había sido suspendida por el Tribunal Constitucional, pero careciendo de acto formal de convocatoria, registro de participantes y aun de todo procedimiento y de garantías en la



formación de la opinión de la ciudadanía. Esta «consulta» o «procedimiento participativo» efectivamente se celebró en la fecha prevista del 09/11/ 2014.

Las referidas actuaciones materiales también fueron objeto de impugnación, acordando el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 04/11/2014, la suspensión de los actos impugnados y de las restantes actuaciones de preparación de la consulta o vinculadas a ella.

La Ley 10/2014 (en los preceptos impugnados), el Decreto 129/2014 y las actuaciones en orden a la celebración del «proceso participativo» del 09/11/2014 fueron declarados inconstitucionales por STC 31/2015, 32/2015 y 138/2015.

El Tribunal consideró que la Ley 10/2014 venía a regular una verdadera consulta referendaria bajo la denominación de «consultas generales», por lo que el legislador autonómico vulneraba la competencia exclusiva del Estado para convocar todo tipo de referéndum. Para el supremo intérprete de nuestra Constitución, un referéndum consiste en una consulta popular cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, expresivo de la voluntad del pueblo conformado a través del procedimiento electoral, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas. Por añadidura, el TC estableció que, al implicar la gestión de asuntos públicos mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, el referéndum constituye el objeto del derecho fundamental recogido en el art. 23.1 CE, por lo que su régimen jurídico está sujeto a la reserva de ley orgánica.

La actuación de las autoridades autonómicas en relación con el denominado «proceso participativo» celebrado el 09/11/2014 dio lugar a la exigencia de responsabilidades.

En el ámbito penal, la STS 91/2019 impuso condenas de multa e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos y funciones de gobierno. Concretamente, el presidente de la Generalidad de Cataluña fue condenado como autor de un delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público, al desatender los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en orden a la suspensión de la consulta a celebrar el 09/11/2014, sin dictar ningún tipo de resolución que produjera tal efecto suspensivo y continuando con la realización de todas las actuaciones de preparación y celebración de aquel evento.

Asimismo, fue declarada la responsabilidad contable por el alcance causado en los fondos públicos de la Generalidad de Cataluña como consecuencia de los desembolsos económicos ilegales realizados para hacer posible la celebración del denominado «proceso participativo». En concreto, la sentencia del Tribunal de Cuentas 14/2019 estableció que el presidente de la Generalidad de Cataluña debía responder por el importe total del alcance declarado, que ascendió a 4.988.620,11 euros.

#### **Cuarto.- Referéndum inconstitucional de 01/10/2017**

Cabe considerar que el referéndum celebrado en Cataluña el 01/10/2017 tuvo su causa remota en la resolución del Parlamento de Cataluña 09/11/2015, por la que «se declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república» y «se proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana»,



instando al Gobierno de la Generalidad a «adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones».

Tal resolución fue declarada inconstitucional y nula por STC 259/2015, entre otros motivos, porque:

«a) desconoce y vulnera las normas constitucionales que residencian en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía; b) en el Estado Social y Democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática de un cuerpo legislativo y legalidad constitucional, en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico; y c) la cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad.»

Desatendiendo el fallo del Tribunal Constitucional, el Parlamento de Cataluña aprobó diversas resoluciones que tenían por objeto dar cumplimiento al contenido de la resolución de 09/11/2015, como la creación de una comisión parlamentaria de estudio del proceso constituyente, la ratificación del informe y de las conclusiones de dicha comisión parlamentaria, la orientación política general del Gobierno autonómico o la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación.

Todas estas resoluciones fueron impugnadas como incidentes de ejecución de la STC 259/2015, siendo estimados dichos incidentes y declaradas nulas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Parlamento de Cataluña (ATC 141/2016, 170/2016, 24/2017 y 123/2017), con la advertencia a las autoridades implicadas de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a las resoluciones anuladas y de su deber de impedir o paralizar toda iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente supusiera ignorar o eludir la nulidad de las mismas, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional.

Tras estos acontecimientos, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, calificando en su preámbulo su aprobación como un acto de soberanía. En ella se establecía que un resultado con más votos afirmativos que negativos tendría como efecto que el Parlamento de Cataluña declarase formalmente la independencia e iniciase el proceso constituyente.

También se aprobó por el legislativo autonómico catalán la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República. Esta ley incluía proclamaciones unilaterales de ruptura con el sistema constitucional vigente, presentándose como la norma suprema del ordenamiento jurídico catalán, hasta la aprobación de la «Constitución de la nueva República». Establecía, asimismo, entre otras disposiciones, la creación de un entramado institucional con estructuras propias de Estado.

Ambas leyes fueron objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad, siendo declarada la suspensión de las mismas mediante providencias del Pleno del Tribunal Constitucional de fechas 07 y 12/09/2017. En estas providencias se establecía la notificación personal de las mismas a las autoridades implicadas, con la advertencia de su deber de impedir o paralizar iniciativas que eludieran la suspensión acordada, así como la nulidad radical de las actuaciones que se realizaran en dicho sentido, con la posibilidad de incurrir en responsabilidad penal.



A la impugnación de las leyes citadas se unió un nutrido conjunto de recursos y requerimientos promovidos por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional frente a iniciativas, tanto parlamentarias como gubernativas, anteriores, contemporáneas y posteriores, que tenían por objeto la celebración del referéndum de autodeterminación. Entre las disposiciones impugnadas figuraron los Decretos de la Generalidad de Cataluña 139/2017, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y 140/2017, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación, así como la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designaron los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña. En todos estos recursos el Tribunal Constitucional dio lugar a la suspensión de las resoluciones o disposiciones impugnadas, con iguales notificaciones, advertencias y apercibimientos que hemos descrito más arriba para caso de incumplimiento o desobediencia.

Finalmente, las Leyes catalanas 19 y 20/2017, así como las restantes disposiciones y resoluciones mencionadas, fueron declaradas inconstitucionales y nulas por STC 114/2017 y 124/2017, tanto por motivos de carácter procedimental como sustantivo:

«En la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley impugnada se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes.

La Ley recurrida es inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado Social y Democrático de Derecho y la propia supremacía de la Constitución, a las que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña.»

A pesar de la suspensión decretada por el Tribunal Constitucional de todos los instrumentos encaminados a la celebración del referéndum de autodeterminación, éste se pretendió celebrar el 01/10/2017. La jornada vino precedida de numerosas movilizaciones ciudadanas alentadas por diversas organizaciones de la sociedad civil en connivencia con los dirigentes políticos independentistas, en un clima de tensión creciente, que desembocó en la producción de altercados y disturbios. Algunas de estas movilizaciones tenían por objeto impedir el funcionamiento normal de la Administración de Justicia, produciéndose, por ejemplo, concentraciones en lugares que iban a ser objeto de registro, en el marco de las investigaciones judiciales ya en curso para depurar las responsabilidades derivadas de la convocatoria ilegal del referéndum de autodeterminación.

Ante la gravedad de los hechos para nuestra vida democrática, el rey Felipe VI, en la noche del 03/10/2017, dirigió un mensaje a la Nación, del que extraemos algunos párrafos:

«Desde hace ya tiempo, determinadas autoridades de Cataluña, de una manera reiterada, consciente y deliberada, han venido incumpliendo la Constitución y su Estatuto de Autonomía, que es la Ley que reconoce, protege y ampara sus instituciones históricas y su autogobierno.

Con sus decisiones han vulnerado de manera sistemática las normas aprobadas legal y legítimamente, demostrando una deslealtad inadmisibles hacia los poderes del Estado. Un Estado al que, precisamente, esas autoridades representan en Cataluña. Han quebrantado los principios democráticos de todo Estado de Derecho y han socavado la armonía y la convivencia en la propia sociedad catalana, llegando -desgraciadamente- a dividirla. Hoy la sociedad catalana está fracturada y enfrentada.

Esas autoridades han menospreciado los afectos y los sentimientos de solidaridad que han unido y unirán al conjunto de los españoles; y con su conducta irresponsable incluso pueden poner en riesgo la estabilidad económica y social de Cataluña y de toda España.

En definitiva, todo ello ha supuesto la culminación de un inaceptable intento de apropiación de las instituciones históricas de Cataluña. Esas autoridades, de una manera clara y rotunda, se han situado totalmente al margen del derecho y de la democracia. Han pretendido quebrar la unidad de España y la



soberanía nacional, que es el derecho de todos los españoles a decidir democráticamente su vida en común.

Por todo ello y ante esta situación de extrema gravedad, que requiere el firme compromiso de todos con los intereses generales, es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía.»

Sin acatar las órdenes ni los mensajes, con fecha 10/10/ 2017, el entonces presidente de la Generalidad, en una comparecencia ante la cámara legislativa autonómica, procedió a valorar los resultados del referéndum y a declarar la independencia de Cataluña, proclamando el establecimiento de una república catalana como Estado independiente y soberano. Sin embargo, inmediatamente solicitó que el Parlamento catalán suspendiera los efectos de tal declaración de independencia.

Y, finalmente, el 27/10/2017, el Parlamento de Cataluña aprobó dos resoluciones denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», las cuales, en definitiva, venían a declarar la independencia de Cataluña y la ruptura del orden constitucional. Estas resoluciones fueron declaradas nulas por ATC 144/2017, dictado en estimación de un incidente de ejecución de la STC 114/2017.

#### **Quinto.- Aplicación del artículo 155 de la Constitución**

La extraordinaria gravedad de los hechos expuestos en el antecedente anterior y el desafío planteado por las autoridades catalanas frente al orden constitucional, hicieron necesaria la aplicación de una medida igualmente extraordinaria, prevista en el artículo 155 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

«1. Si una comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.»

Mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 11/10/2017 se dirigió al presidente de la Generalidad de Cataluña el requerimiento previo previsto en el artículo 155.1 del texto constitucional, que no fue atendido, pues los escritos remitidos por el presidente autonómico no ofrecían respuesta alguna (ni afirmativa ni negativa) a aquella exigencia.

El Consejo de Ministros, en reunión celebrada el 21/10/2017, acordó solicitar la aprobación del Senado para la adopción de una serie de medidas al amparo del artículo 155 de la Constitución, con el objeto de «restaurar la legalidad constitucional y estatutaria en la Comunidad Autónoma de Cataluña», argumentando lo siguiente (acuerdo publicado en BOE, 27/10/2017):

«El ejercicio por el Gobierno de la Nación en nombre del Estado de las facultades previstas en dicho precepto tiene su origen en el incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España.



Dicho incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña contraviene, como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, de manera palmaria la Constitución española, que en su artículo 1.2 consagra la soberanía nacional del pueblo español, y en su artículo 2 garantiza la indisoluble unidad de la Nación española, impidiendo cualquier modificación de dichos preceptos fuera del procedimiento previsto en su artículo 168.

Por ello, se ha producido no solo un incumplimiento de obligaciones constitucionales concretas sino que su actuación ha afectado gravemente al interés general de España, vulnerando principios fundamentales de la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña situándose, como afirma la STC de 17/10/2017, al margen por completo del régimen constitucional y estatutario. En los términos que se expondrán más adelante, la contestación del requerimiento formulado por el Gobierno de la Nación pone de manifiesto la deliberada voluntad de persistir en la secesión de España y atentar de modo flagrante contra la soberanía nacional del pueblo español, y la integridad territorial del Estado, que son pilares básicos de la Constitución española. Junto con ello, las pretensiones secesionistas están motivando ya un serio deterioro del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se ha provocado una progresiva fractura de la convivencia y se han puesto en riesgo las condiciones para el crecimiento económico.»

Tras la oportuna tramitación de la solicitud del Gobierno de la Nación, el Pleno del Senado, en sesión celebrada el 27/10/2017, aprobó por mayoría absoluta las medidas planteadas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21/10/2017, aunque con algunas modificaciones y condicionamientos. En un Senado integrado entonces por 266 senadores, se obtuvieron 214 votos a favor de la aprobación de las medidas y 47 en contra, constando 1 abstención y 4 senadores ausentes. Es evidente la amplia mayoría que votó a favor de la aplicación de este instrumento extraordinario.

Las disposiciones planteadas por el Gobierno de la Nación y aprobadas por el Senado se agrupaban en diversas categorías: medidas dirigidas al presidente, vicepresidente y consejeros del Gobierno de Cataluña (principalmente su cese y sustitución por los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la Nación); medidas dirigidas a la Administración de la Comunidad Autónoma (que quedaría sometida a las directrices de los órganos o autoridades que indicase el Gobierno de España); medidas administrativas singulares para sectores concretos (como la policía autonómica o la gestión económica, tributaria y presupuestaria) y medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña (se impedía, por ejemplo, que el legislativo autonómico pudiera investir a un presidente de la Comunidad Autónoma antes de las elecciones previstas en el acuerdo del Consejo de Ministros).

Asimismo, se acordó que las medidas se mantendrían vigentes y serían de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalidad resultante de las elecciones autonómicas, cuya convocatoria correspondería al presidente del Gobierno de la Nación en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación por el Senado de las medidas. Este proceso electoral tuvo lugar el 21/12/2017, produciéndose la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña el 02/06/2018, momento en el que, de forma automática, finalizó la vigencia de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 155 de la Constitución.

La aplicación de este mecanismo fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, uno promovido por diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos del Congreso de los Diputados y otro por el Parlamento de Cataluña, que fueron resueltos por las STC 89/2019 y 90/2019. Del conjunto de medidas objeto de impugnación en los recursos interpuestos, únicamente se declaró inconstitucional, por ser contraria al principio de seguridad jurídica, la previsión relativa a la pérdida de vigencia o validez y eficacia de las disposiciones y resoluciones publicadas en los diarios oficiales autonómicos sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

La gravedad de la situación hizo imprescindible que se aplicase por primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución Española el mecanismo extraordinario previsto en su



artículo 155, al objeto de restaurar el orden constitucional y legal. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 89/2019):

«El artículo 155 CE configura una de las modalidades de control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas; control que debe calificarse de extraordinario, pues el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa o medio extraordinario de coerción del Estado sobre las comunidades autónomas para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados o como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz o de incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas (STC 185/2016, 49/1988, 41/2016 y 215/2014).

Gobierno y Senado son llamados por la Constitución a actuar como garantes del ordenamiento integral del Estado (STC 99/1986 y 137/1986) o de la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía.

La aplicación del art. 155 solo procede en circunstancias especialmente críticas, a fin de remediar la conducta de una comunidad autónoma, manifestada mediante actos o disposiciones formales, o resultante de comportamientos fácticos, en la que pone de manifiesto la grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional.

El art. 155 CE no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución en aquellos supuestos en los que sea manifiesto que solo a través de esta vía es posible restaurar el orden constitucional. El fin de la intervención o injerencia que este precepto consiente no puede ser otro que restablecer el orden constitucional y, con él, el normal funcionamiento institucional de la comunidad autónoma en el seno de dicho orden.»

#### **Sexto.- Condenas penales**

Los hechos expuestos dieron lugar a la exigencia de responsabilidad penal de autoridades y ciudadanos implicados en ellos, quienes, mediante STS Penal 459/2019, fueron condenados como autores de delitos de sedición, malversación y desobediencia a importantes penas de prisión (de hasta 13 años) e inhabilitación absoluta. Es preciso tener en cuenta que algunos de los responsables de los hechos narrados (y de otros relacionados con el proceso independentista) todavía se encuentran pendientes de enjuiciamiento, incluidos aquellos que huyeron del país para sustraerse a la acción de la justicia.

A fecha de emisión de este dictamen está abierto e inconcluso ante el Tribunal de Cuentas un procedimiento para la determinación de la responsabilidad contable en la que hayan podido incurrir las autoridades catalanas implicadas en la celebración del referéndum ilegal de 01/10/2017.

#### **Séptimo.- Indultos y despenalización**

Los resultados electorales obtenidos en las elecciones generales celebradas el 10/11/2019 hicieron necesarios diversos pactos entre las distintas fuerzas políticas para la investidura del candidato del PSOE como presidente del Gobierno de la Nación.

Entre dichos pactos debemos destacar el celebrado entre el PSOE y ERC, partido este último que era la fuerza política que gobernaba entonces en la Comunidad Autónoma de Cataluña y cuya abstención era imprescindible para la investidura del presidente del Gobierno de España. En el acuerdo se contenían dos puntos principales: en primer lugar, el «reconocimiento de que existe un conflicto de naturaleza política en relación al futuro político de Catalunya», que «sólo puede resolverse a través de cauces democráticos, mediante el



diálogo, la negociación y el acuerdo, superando la judicialización del mismo»; en segundo lugar, la «creación de una mesa bilateral de diálogo, negociación y acuerdo para la resolución del conflicto político» entre «el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya».

Aunque en el texto del acuerdo entre ambos partidos no se establecía un contenido concreto de los temas a abordar por la «mesa de diálogo y negociación», lo cierto es que, en la sesión de investidura, el diputado Rufián de ERC dio alguna pista de los contenidos que plantearía su partido en aquella negociación:

«Nosotros estamos por la autodeterminación y la amnistía» (DSCD de 04/01/2020, pág. 85).

Es preciso tener en cuenta, además, que varios de los dirigentes de esta fuerza política independentista ya se encontraban cumpliendo la condena impuesta por la STS Penal 459/2019, a la que antes hemos hecho referencia.

El indulto no se encontraba ni en el programa ni en los planes del presidente del Gobierno en funciones y candidato por el PSOE en las elecciones generales de 2019. Así, con fecha 14/10/2019, el mismo día en que se dictó la citada STS Penal 459/2019 de condena a las autoridades catalanas, en una comparecencia institucional ante los medios de comunicación, declaró lo siguiente:

«Quiero manifestar el absoluto respeto y el acatamiento de la misma [la citada sentencia] por parte del Gobierno de España. Esta sentencia pone fin a un proceso judicial que se ha desarrollado, y me gustaría, además, subrayarlo, con plenas garantías y absoluta transparencia, y como corresponde a un Estado Social y Democrático de Derecho como el español. El acatamiento significa su cumplimiento. Reitero, significa su íntegro cumplimiento. Y es que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley. Nadie está por encima de la ley y todos estamos obligados a su cumplimiento.»

No son las únicas declaraciones en este sentido, pues el propio presidente del Gobierno en funciones (así como algunos miembros de su Gobierno) afirmaba en diversas entrevistas en distintos medios de comunicación en octubre de 2019 que «el debate del indulto no está encima de la mesa» y que garantizaba «a la ciudadanía catalana y al conjunto de la ciudadanía española que esa sentencia se va a cumplir en su totalidad».

No obstante, tras la celebración de las elecciones generales antes aludidas y la puesta en marcha de aquella mesa de negociación (PSOE-ERC), finalmente se materializaron los indultos a los condenados por la STS Penal 459/2019, que fueron acordados por el Consejo de Ministros, mediante diversos RRDD de 22/06/2021. Los indultos fueron de carácter parcial (sólo para las penas de prisión) y condicionados a no volver a delinquir en los plazos previstos en los mismos. Se basaban en las propuestas emitidas por el entonces ministro de Justicia, en las que justificaba tal medida por razones de utilidad pública, argumentando, entre otras cuestiones, que:

«El Gobierno tiene la obligación ineludible de restaurar la convivencia entre las personas. La Justicia ha actuado para dar respuesta a unos hechos indudablemente reprobables, pero bien es cierto que el castigo penal ofrece una utilidad limitada a la hora de pacificar situaciones de conflicto como la que vive la sociedad catalana. Es más, en ocasiones, el cumplimiento de penas privativas de libertad por parte de líderes sociales o políticos puede reforzar las lógicas de desafección, generando una falsa percepción de injusticia en quienes ven a sus representantes encarcelados y en quienes consideran que el castigo es excesivo. Por eso, el mantenimiento en prisión se presenta como un claro obstáculo para la normalización de las relaciones entre las instituciones catalanas y las del Estado, así como un escollo para la superación del conflicto que protagoniza la política catalana en la última década.»



Debemos tener en cuenta, a los efectos que aquí nos interesan, que en las propuestas de concesión de indultos el entonces ministro de Justicia (hoy magistrado del Tribunal Constitucional) afirmaba, al tratar la prevención especial como fin de la pena:

«A diferencia de la *amnistía*, *claramente inconstitucional*, que se reclama desde algunos sectores independentistas, el indulto no hace desaparecer el delito.»

Es necesario destacar que la concesión de los indultos se produjo en contra del criterio del tribunal sentenciador, pues la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo emitió, el 26/05/2021, un rotundo informe contrario a la medida de gracia, argumentando, entre otros aspectos, que la sentencia no había vulnerado los derechos fundamentales de los condenados ni había quebrado el principio de proporcionalidad de las penas. Tampoco se apreciaban dilaciones en el procedimiento que hubieran de repararse. Asimismo, los condenados no habían contribuido a justificar las razones de justicia, equidad o utilidad pública que ampararían la concesión del indulto, sin que hubiera constancia de la más mínima prueba o indicio de arrepentimiento de los condenados.

Interesa destacar un párrafo del informe del Tribunal sentenciador que también justifica su oposición a la amnistía por su carácter materialmente autoaplicativo, en aplicación analógica a los miembros de los Gobiernos autonómicos de la exclusión de la prerrogativa de gracia prevista para los miembros del Gobierno de la Nación en el art. 102.3 de la Constitución:

«La Sala coincide con la idea [del fiscal] de que la finalidad del art. 102 de la Constitución no es otra que la de impedir medidas de *auto-indulto*. También constata que las dificultades para esa analogía funcional que sugiere el fiscal entre los espacios de actuación del Gobierno central y los Gobiernos autonómicos podrían ser valoradas desde la singular perspectiva que ofrece el presente caso, en el que algunos de los que aspiran al beneficio del derecho de gracia son precisamente líderes políticos de los partidos que, hoy por hoy, garantizan la estabilidad del Gobierno llamado al ejercicio del derecho de gracia.»

Un segundo hito a destacar en este ámbito es la modificación del Código Penal en lo relativo a los delitos de sedición y de malversación, precisamente los dos delitos por los que habían sido condenados por el Tribunal Supremo los líderes del proceso independentista.

Esta modificación se produjo con la Ley Orgánica 14/2022, que, entre otros aspectos, suprimió el delito de sedición, introdujo un tipo agravado del delito de desórdenes públicos y modificó el delito de malversación. Las reformas, al aplicarse a los hechos ocurridos durante el proceso independentista, podrían dar lugar a una rebaja considerable de las penas.

Aunque se manifestó por las fuerzas políticas que presentaban la iniciativa de reforma del CP (los partidos en el Gobierno de coalición, PSOE y Unidas Podemos) que la misma venía justificada por un intento de acercar la legislación penal española a la de los países de nuestro entorno, de sus intervenciones durante el debate de la toma en consideración de la iniciativa, se desprende que ésta tiene directa relación con el proceso catalán.

Conviene tener en cuenta que la iniciativa legislativa original únicamente planteaba, en lo relativo a los aspectos aquí analizados, la eliminación del delito de sedición y la reforma del delito de desórdenes públicos. La modificación del delito de malversación fue fruto de una enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Republicano, del que formaban parte los diputados del partido político ERC.

Por otra parte, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en el informe emitido en relación con los indultos, se opuso al criterio del exceso punitivo de los delitos de sedición y de malversación en relación con el Derecho comparado. Prescindiendo de una mera comparación semántica, analiza extensamente las distintas figuras que, en los códigos o leyes



penales de otros países, tipificarían los hechos enjuiciados, atribuyéndoles penas de prisión incluso más elevadas que las impuestas en la sentencia citada.

También interesa destacar que el 10/11/2022, un día antes de registrar la iniciativa legislativa en el Congreso de los Diputados, el presidente del Gobierno, en una entrevista concedida a la cadena de televisión *La Sexta*, habló de la situación política en Cataluña, manifestando que era claramente mejor la situación existente en 2022 que la que había cinco años atrás:

«¿Qué es lo que hemos hecho? Bueno, lo que hemos hecho ha sido, en primer lugar, garantizar el respeto escrupuloso de la Constitución y la legalidad democrática en Cataluña y, en segundo lugar, plantear medidas de distensión para poder superar de una vez por todas este contencioso que se vivió en el año 2017 en Cataluña. Tenemos que continuar dando pasos, y yo quiero seguir dando esos pasos».

A continuación, el presidente anunció la presentación en el Congreso de los Diputados de la iniciativa legislativa que estamos refiriendo (para la eliminación del delito de sedición y la reforma del delito de desórdenes públicos), lo que tendría lugar al día siguiente. A la pregunta del entrevistador de si la presentación de esa iniciativa era la exigencia de ERC para aprobar los Presupuestos Generales del Estado, contesta que no, dando como razones que «él lo había reivindicado desde siempre», que en ese momento contaba con una mayoría parlamentaria para aprobar la reforma y finalmente, por el siguiente motivo:

«El independentismo no pide una reforma del Código Penal, el independentismo lo que pide, y lo saben ustedes, y lo saben los telespectadores, es la amnistía, algo que, desde luego, este Gobierno no va a aceptar, y que, desde luego, no entra en la legislación ni en la Constitución española.»

#### **Octavo.- Iniciativa legislativa previa sobre la amnistía**

Con fecha 16/03/2021, los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural del Congreso de los Diputados presentaron una proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español. El texto pretendía que quedaran amnistiados «todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuera su resultado, tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa, llevadas a cabo desde el 01/01/2013 y hasta el momento de la entrada en vigor» de la norma proyectada.

Sin embargo, esta iniciativa ni siquiera llegaría a ser objeto de tramitación parlamentaria, pues fue inadmitida en términos absolutos por la Mesa del Congreso de los Diputados con los votos del PSOE, PP y Vox el 23/03/2021. El rechazo se basó en el informe de los letrados de la cámara, que concluyó lo siguiente:

«Comunicar a los grupos parlamentarios autores de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme entraría en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62.i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales.»

#### **Noveno.- Proposición de Ley Orgánica de Amnistía**

Llegamos al último, por el momento, hecho clave en este ahora denominado «proceso de desjudicialización del conflicto político» en Cataluña, que consiste en la presentación y tramitación de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía objeto de nuestro dictamen.



Exponemos, a continuación, el contexto político y las circunstancias concurrentes en esta fase de aquel proceso.

El 23/07/2023 se celebraron elecciones generales en España, cuyos resultados hacían necesaria la negociación entre diversas fuerzas políticas, pues ninguna de ellas obtuvo los escaños necesarios para obtener la investidura en solitario.

Tras un primer intento de investidura del candidato del PP, que fracasó, el rey propuso al líder del PSOE como nuevo candidato a presidente del Gobierno, estableciéndose que la sesión de investidura se celebraría los días 15-16/11/2023.

Para que la investidura del candidato prosperara era necesario contar, entre otros, no solo con los votos positivos de ERC, sino también de Junts per Catalunya, formación de naturaleza independentista, promotora y protagonista (junto con ERC) del proceso soberanista en Cataluña, cuyo líder permanece prófugo de la Justicia desde que se iniciaron las investigaciones criminales por los hechos descritos en los antecedentes previos.

Los pactos entre PSOE y ERC incluyeron el siguiente compromiso:

«Culminar la desjudicialización a través de la aprobación de una la ley de amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para afrontar un diálogo y una negociación en unas condiciones óptimas y equilibradas con las que abordar los retos del futuro inmediato.» (Punto 2)

Por su parte, el acuerdo alcanzado entre PSOE y Junts comprendió el siguiente texto:

«La Ley de Amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato. Esta ley debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos. En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas.» (Apartado 3)

La amnistía no se encontraba en el proyecto del PSOE ni en su programa electoral para las elecciones celebradas en julio de 2023. Además de considerarla contraria a la Constitución española, como afirmó rotundamente en la entrevista realizada el 10/11/2022 a la que antes hemos hecho referencia, el presidente del Gobierno, cuando ya era candidato, manifestó en diversas ocasiones durante la campaña electoral que no estaba dispuesto a conceder una amnistía. Así, en una nueva entrevista realizada en la cadena de televisión *La Sexta* el día 20/07/2023 dijo:

«El independentismo pedía la amnistía, pide un referéndum de autodeterminación, no han tenido amnistía, no hay un referéndum de autodeterminación, ni lo habrá. *No lo habrá*, primero por convicción personal y política; y, en segundo lugar, porque la Constitución, no sólo la española, ninguna constitución en el mundo reconoce el derecho a la segregación.»

De manera más clara, el 21/07/2023, en otra entrevista concedida a RTVE, la periodista le pregunta «¿Usted qué les daría [a las fuerzas independentistas] a cambio [de su voto de investidura]? ¿Les daría a cambio un referéndum o una amnistía?», y el candidato contesta:

«No. Aparte, no es algo futurible, es que llevo cinco años gobernando. El independentismo pedía la amnistía y no la ha tenido, lo que ha tenido son indultos condicionados.»



Sin embargo, tras las elecciones generales, el candidato a presidente del Gobierno manifestó un criterio distinto. El 28/10/2023 tuvo lugar una reunión del Comité Federal del PSOE para consultar a la militancia los pactos de gobierno y las negociaciones que se estaban llevando a cabo con diversas fuerzas políticas. En dicha reunión tuvo lugar una intervención del candidato retransmitida por los medios de comunicación en la que decía lo siguiente:

«Siempre supimos que debíamos proseguir por el camino del reencuentro [en relación con la situación política de Cataluña] y que eso implicaría medidas adicionales de gracia. Es cierto, lo digo sinceramente, que no las planeábamos para ahora y así lo dijimos. Pero también es cierto que sabíamos que la superación definitiva del conflicto requeriría otras medidas de gracia adicionales. Porque no se podía dejar esa herida abierta indefinidamente. Así pues, es cierto, no era nuestro plan para este momento, pero uno no siempre, en política, como en la vida, puede elegir los momentos en los que se realizan sus planes. Y, por tanto, la pregunta que debemos hacernos y responder a la sociedad española es muy sencilla: ¿ha cambiado algo en la realidad que justifique un cambio por nuestra parte? La respuesta es sencilla: sí, las elecciones del 23 de julio. Las elecciones cambian las cosas en dos sentidos. En primer lugar, el mandato de los electores obliga a optar por uno de estos dos Gobiernos: o un Gobierno de coalición reaccionaria entre Partido Popular y Vox o un Gobierno del Partido Socialista con Sumar con el apoyo de distintas fuerzas parlamentarias. Y resulta que, en unas Cortes Generales en donde hay 350 diputados y diputadas, hay 56 diputados y diputadas que reclaman una amnistía para apoyar la investidura. Esta medida es una condición para que pueda haber un Gobierno de progreso y para evitar un Gobierno de la derecha y la ultraderecha del Partido Popular y Vox.»

El 30/11/2023, en una nueva entrevista concedida a RTVE, la periodista le pregunta: «Hoy, presidente, usted no solo acepta la amnistía, usted la defiende, ¿qué es lo que ha pasado?». A lo que el presidente del Gobierno respondió:

«Bueno, lo que ha pasado es el 23 de julio. En política, como en la vida, hay que optar entre las soluciones ideales o las soluciones posibles. Las soluciones ideales, en un escenario político de mayoría absoluta, pues es el cien por cien de tu programa electoral. Pero hay soluciones posibles cuando no tiene uno la mayoría absoluta. Y la sociedad española, y también la política, se enfrentaba después del 23 de julio, porque así lo quisieron los españoles, a dos disyuntivas bien importantes: la primera, que no es ajena España a lo que está pasando en el mundo, o contábamos con un Gobierno progresista cuatro años más para consolidar los avances que hemos logrado durante estos últimos cuatro años o entraba un Gobierno del Partido Popular con Vox; y la segunda es si queríamos seguir en esa senda de convivencia, de normalización y estabilización de la situación política en Cataluña.»

La iniciativa legislativa acordada con los partidos independentistas fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados el día 13/11/2023, unos días antes de que tuviera lugar la sesión de investidura del presidente del Gobierno.

El 15/11/2023, en dicha sesión de investidura, el diputado Ruffián de ERC manifestó durante su intervención:

«Llegaron las elecciones, y dijimos que nuestros votos valían una amnistía, valían reforzar la negociación, valían la transferencia total de cercanías y valían corregir el déficit fiscal. Ese era *el precio*. Y cuatro meses después presentamos aquí un acuerdo por una amnistía, por reforzar la negociación para la transferencia total de cercanías —es decir, trenes, vías y recursos— y también por la condonación de 15.000 millones de euros de deuda fiscal.» (DSCD de 15/11/2023, pág. 66)

Por su parte, en la misma sesión de investidura, la diputada Nogueras de Junts afirmó:

«Había una serie de elementos que era imprescindible que se cumplieran si el Gobierno español deseaba emprender un proceso de negociación con Junts, y el presidente Puigdemont las apuntó en su conferencia del 5 de septiembre: eliminar cualquier referencia del independentismo a nivel de inteligencia, retirar también la vinculación del independentismo catalán con el terrorismo de los informes de la Europol y la ley de amnistía.» (DSCD de 15/11/2023, pág. 78)

El candidato del PSOE fue investido presidente del Gobierno el 16/11/2023 contando a favor con los decisivos votos de ERC y Junts. En relación con esta circunstancia, el diputado



Cervera de Junts, al comienzo de su intervención en el debate de toma en consideración de la iniciativa legislativa objeto de este dictamen, expresó lo siguiente:

«Hoy encaramos la toma en consideración de la Ley Orgánica de Amnistía, presentada por el Grupo Socialista, como condición previa para que los 7 votos de Junts facilitasen la investidura de Pedro Sánchez.» (DSCD de 12/12/2023, pág. 22).

### **Décimo.- Tramitación de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía**

La Secretaría General del Congreso de los Diputados informó, en relación con la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, que «no existe una contradicción evidente y palmaria con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución», precepto en el que se atribuye al rey el ejercicio del «derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales». En consecuencia, la Mesa del Congreso admitió a trámite la iniciativa con fecha 24/11/2023. El Pleno del Congreso aprobó la toma en consideración el 18/12/2023.

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 19/12/2023, acordó encomendar dictamen sobre la misma proposición a la Comisión de Justicia, disponer su tramitación por el procedimiento de urgencia y establecer un plazo de presentación de enmiendas por un período de ocho días hábiles que finalizaba el 03/01/2024.

Con fecha 10/01/2024 se emitió informe por los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia, en el que se indicaba que:

«Sin embargo, la afirmación de que la amnistía previa a la Constitución formara parte del pacto constitucional originario genera dudas de que pueda constituir la premisa a partir de la cual se pueda deducir que la amnistía como figura jurídica esté permitida por la Constitución, abierta al ámbito de decisión del legislador. Antes bien, no estando contemplada entre las competencias de las Cortes Generales descritas en el artículo 66.2 ni atribuida a las mismas por ningún otro artículo de la Constitución, que sin embargo desautoriza expresamente los indultos generales [art. 62.i)], y habiendo sido rechazadas durante el debate constituyente dos enmiendas (número 504 al entonces artículo 58, hoy artículo 66, y número 744 proponiendo un artículo nuevo) para su introducción en el texto constitucional, la iniciativa contenida en la presente proposición plantea dudas de que pueda tener cabida en la Constitución, de manera que debiera ser articulada a través del procedimiento de *reforma constitucional*.»

También en ese informe, en relación con la indeterminación respecto de los delitos objeto de la amnistía y su ámbito temporal, con cita de la STC 147/1986, se afirma:

«En conclusión, se aprecia falta de determinación en el ámbito de aplicación de la Ley regulado en su artículo 1, tanto en cuanto a los delitos amnistiados como al plazo en que se cometieron, que no se corresponde con el carácter excepcional de una extinción de responsabilidad ni con las exigencias de una ley singular, lo que puede afectar al principio constitucional de seguridad jurídica y dificultar la aplicación unívoca de la Ley».

Y, en relación con la amnistía de los delitos de malversación, sin perjuicio de su exclusión respecto de los intereses financieros de la Unión Europea:

«podría comprometer la armonización y la efectividad de las normas reguladoras de los delitos de esta índole, perseguidas por el Derecho de la Unión Europea. Así, la Directiva 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, señala en su artículo 4.3: "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal". Y el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2019, por la que se modifica el Código Penal de 1995 para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo y abordar cuestiones de índole internacional, posteriormente modificada en esta materia mediante la Ley Orgánica 14/2022, señala que la Directiva "supone la regulación armonizada de estos fraudes, así como la penalización de otras conductas



íntimamente vinculadas con los mismos: el blanqueo de capitales, el cohecho y la malversación”, y en relación con su comisión por personas jurídicas, señala que la Directiva “exige que sea punible cualquiera de los delitos previstos en ella, incluido el delito de malversación”.»

Finalmente, se puede destacar que, en relación con la previsión de la proposición de Ley sobre el inmediato alzamiento de las medidas cautelares adoptadas respecto de acciones u omisiones amnistiadas incluso cuando tenga lugar el planteamiento de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad, los letrados subrayan:

«Se suscita la duda de si la proposición de ley regula una cuestión que afecta a materia contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sin modificar esta ley.»

Con fecha 18/01/2024 fue aprobado el informe de la Ponencia. El 23/01/2024, la Comisión de Justicia elevó a la Mesa de la Cámara el dictamen sobre la proposición de Ley Orgánica de Amnistía. El 30/01/2024 el Pleno del Congreso de los Diputados rechazó el dictamen de la Comisión de Justicia en una votación final del conjunto del texto por mayoría absoluta. El 06/02/2024 la Mesa del Congreso acordaba la devolución de la proposición de Ley a la Comisión Justicia a fin de emitir un nuevo dictamen. Con fecha 07/03/2024 la Comisión de Justicia elevó a la Mesa del Congreso el nuevo dictamen en cuestión. El 14/03/2024 se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En el debate parlamentario es importante destacar las intervenciones relativas al fundamento de la Ley de amnistía por parte de los grupos parlamentarios que promovían y apoyaban la iniciativa.

#### Grupo Parlamentario Junts per Catalunya:

«Una ley presentada por el Grupo Socialista no por convicción -como hoy nos vende Salvador Illa, candidato-, sino como resultado del acuerdo de investidura con Junts per Catalunya.

Ciertamente, es una amnistía hecha a medida, pero a medida de la represión que los defensores de la sacrosanta unidad de España, a menudo con la complicidad de la bancada de la izquierda, han aplicado desde el extrarradio de la democracia al catalanismo y al independentismo solo, solo, por querer decidir votando nuestro futuro. Una represión aplicada con cuentas falsas a medida, con investigaciones prospectivas a medida, con informes policiales a medida, con cloacas del Estado a medida, con noticias *fake* a medida, con detenciones a medida, con medios de comunicación a medida, con policías y guardias civiles a medida, con un rey a medida, con multas a medida, con fianzas a medida, con espionaje a medida, con infiltrados a medida, con sedición a medida, con malversación a medida, con traición a medida, con juzgados a medida, con jueces a medida, con juicios a medida y con sentencias a medida. ¿Se les hace largo? Más larga se nos hace la represión a nosotros con condenas a medida, con terrorismo a medida, con inhabilitaciones a medida, con cárcel a medida y con exiliados a medida. De todo esto, y probablemente de algunas cosas más, es de lo que realmente está hecha a medida esta amnistía.»

#### Grupo Parlamentario Esquerra de Catalunya:

«Es importante también ser francos, y lo decíamos anteriormente. Efectivamente, conocemos perfectamente cuál es la estructura subyacente del Estado español; un Estado homofóbico, y lo sabemos porque lo hemos sufrido; un Estado que tiene la judicatura secuestrada por la ultraderecha, y lo sabemos porque lo hemos sufrido. Lo decía mi compañero hace un momento: ¿les molesta que les digamos que todo esto estaba hecho a medida? No, es que era desmedido, toda la reacción del Estado ante un hecho que tiene que ver con la pura práctica de la democracia fue desmedida porque no hubo delito, y la amnistía repara. No hubo delito, no hubo golpe de Estado, no hubo malversación y, por descontado, no ha habido esta locura de terrorismo. No ha habido, y este es el reconocimiento. Hace mucho tiempo que lo tendríamos que haber tenido.»

#### Grupo Parlamentario Socialista:



«Hoy vamos a aprobar la Ley de Amnistía y con ella vamos a cerrar el ciclo de decisiones políticas con las que nos hemos enfrentado a la situación que heredamos en Cataluña: dos referéndums ilegales, una declaración unilateral de independencia, división social, crispación creciente, 155. En definitiva, enfrentamiento entre los nuestros y los otros; es decir, el peor de los enfrentamientos posibles. Esta era la realidad y, ante esto, la ausencia de política. Un Gobierno y un Partido Popular parapetado, escondido detrás de los tribunales, detrás del Código Penal, sin aportar una solución, sin dar una respuesta a nada, cronificando una situación terrible sin esperanza de salida. Solo el enfrentamiento infinito en el horizonte, solo la presión constante de vivir en un conflicto que quien tenía que encararlo no quería hacerlo.»

La proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña se compone de un preámbulo, 16 artículos divididos en tres títulos y tres disposiciones finales.

El título I («Ámbito objetivo y exclusiones») tiene dos artículos. El artículo 1 establece el ámbito objetivo de la ley, describiéndose en su apartado 1 los actos amnistiados. El artículo 2 establece los actos que, en todo caso, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la amnistía.

El título II («Efectos») se integra por los artículos 3 a 8. El artículo 3 contiene una previsión general conforme a la cual la amnistía declarada en virtud de la ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable. El artículo 4 delimita los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal. El artículo 5 concreta los efectos sobre la responsabilidad administrativa y el artículo 6 se refiere a los efectos sobre los empleados públicos. El artículo 7 tiene por objeto los efectos sobre indemnizaciones y restituciones. Finalmente, el artículo 8 dispone lo pertinente respecto de los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad civil y contable.

El título III («Competencia y procedimiento») abarca los artículos 9 a 16. El artículo 9 regula la competencia para la aplicación de la amnistía. El artículo 10 establece que la tramitación para la aplicación de la amnistía tendrá carácter preferente y urgente. El artículo 11 contiene especificaciones de la aplicación de la amnistía en el procedimiento penal, el artículo 12 respecto del procedimiento en el ámbito contencioso administrativo, el artículo 13 en relación con el procedimiento en el ámbito contable y el artículo 14 respecto del procedimiento en el ámbito administrativo. El artículo 15 establece un plazo de prescripción de cinco años de las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en la ley y el artículo 16 contiene una previsión sobre los recursos.

Las tres disposiciones finales tienen por objeto la modificación de dos leyes orgánicas y la entrada en vigor. La primera modifica el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, incorporando un nuevo apartado 3 en el que se establece que quedarán exentos de responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados. La segunda disposición final da nueva redacción al artículo 130.1 del Código Penal, incorporando la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad penal. La tercera disposición final dispone la entrada en vigor de la ley el mismo día de su publicación en el BOE.

#### **Undécimo.- Rechazos de la amnistía**

Es necesario terminar la exposición de los antecedentes de hecho sobre la proposición de Ley Orgánica de Amnistía haciendo referencia, en primer lugar, a los pronunciamientos de los distintos parlamentos autonómicos sobre su tramitación. En tal sentido, ha de tenerse en cuenta que, aunque la iniciativa se refiere a la normalización institucional, política y social en Cataluña, lo cierto es que los efectos de la amnistía también afectan al funcionamiento



institucional, político y social del resto de nacionalidades y regiones que integran la Nación española. No hay duda de que el proceso independentista catalán, al que se refiere la proposición de Ley, ha tenido y tiene efectos sobre el resto de comunidades autónomas y afecta a la solidaridad entre todas ellas.

De las 17 comunidades autónomas, en 12 de ellas se han aprobado iniciativas de rechazo: Galicia (11/PNP-004865), Cantabria (11L/4300-0039), Castilla y León (PNL/000626), La Rioja (11L/PNLP-0026), Aragón (15/23-XI), Extremadura (PPRO-5, 4/XI), Madrid (PNL-29/2023 y PNL-134/2023), Comunidad Valenciana (RP P-78/XI), Andalucía (12-23/PNLP-000100), Región de Murcia (11L/MOCP-0001), Islas Baleares (11-2023/PRON-0044) y Canarias (11L/PNLP-0011).

Estos datos demuestran que la proposición de Ley Orgánica de Amnistía tiene trascendencia institucional y política en el resto de comunidades autónomas, donde prevalece el criterio de considerarla aquejada de un grave déficit democrático.

Cabe destacar también el importante rechazo social que la tramitación de la proposición de Ley ha generado en la sociedad española como se advirtió en las masivas manifestaciones celebradas el 12/11/2023 en todo el Estado. También han de referirse los pronunciamientos contrarios a la amnistía de numerosos sectores profesionales, cuya relación no exponemos aquí por su elevado número. La respuesta social contraria a la amnistía es pública y notoria y también ha tenido su reflejo en las distintas encuestas publicadas.

En el Senado se constata un rechazo a la amnistía. La cámara alta representa, junto con el Congreso, el interés general de todos los españoles y además es la cámara de representación territorial, lo cual tiene un especial valor en la iniciativa que nos ocupa. El rechazo del Senado es ya patente en el momento de aprobarse este informe, dado que ha planteado al Congreso un conflicto de competencias por entender que la proposición de Ley es inconstitucional al no haberse tramitado como una iniciativa de reforma de la Constitución.

La amnistía no es una necesidad social reclamada desde el interés general de sociedad española, ni con el objetivo de una supuesta reconciliación en Cataluña, sino una condición impuesta por partidos independentistas catalanes en beneficio de sus líderes y a cambio de la investidura del actual Gobierno del Estado. Estos hechos son destacados por la Comisión de Venecia en su informe de 18/03/2024 sobre la proposición de Ley:

«25. El proyecto de ley de amnistía se enmarca en los acuerdos de coalición firmados por el presidente del Gobierno con dos partidos independentistas catalanes, tras las elecciones nacionales del 23/07/2023. El 13/11/2023, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados presentó al Parlamento una proposición de Ley Orgánica con la solicitud de tramitarla por el procedimiento de urgencia. Este proyecto de ley se titula "Propuesta de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña". El ministro de Justicia, que es miembro del Congreso de los Diputados, participó en la preparación del proyecto de ley.

26. A diferencia de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno, una propuesta legislativa presentada por los diputados está exenta, entre otras cosas, de una consulta pública a través de la página web del departamento correspondiente, de la elaboración de una evaluación de impacto normativo y de la búsqueda de informes y dictámenes, incluidos los del Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Fiscal, o el Ministerio de Hacienda. Para las propuestas legislativas, sólo se elabora un informe técnico de los asesores jurídicos de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia.

32. El proyecto de ley ha provocado fuertes críticas en España y más allá. Numerosas instituciones han rechazado el proyecto de ley, principalmente por considerarlo un ataque a la independencia del poder judicial y a la igualdad ante la ley, entre ellas el Consejo General del Poder Judicial (que advirtió, aunque antes de la presentación del proyecto de ley, de que la amnistía propuesta "implica la degradación, cuando no la abolición, del Estado de Derecho en España"). el Tribunal Supremo, los Colegios de Fiscales, el Consejo General de la Abogacía Española y la Asociación de Diplomáticos Españoles.



Se realizaron manifestaciones masivas en su contra. Según una encuesta realizada por Metroscopia antes de que se diera a conocer el proyecto de ley, el 70 por ciento de los encuestados dijo estar en contra de una ley de amnistía, en comparación con el 26 por ciento que dijo estar a favor de la amnistía.

35. El número de personas que podrían beneficiarse de la amnistía es difícil de estimar. Por ejemplo, según el ministro de Justicia, se trata de 372 casos; según el diario español El País (edición internacional del 14/11/2023), el proyecto de ley beneficiaría a casi 400 personas, entre ellas políticos y funcionarios públicos, ciudadanos que fueron procesados por los disturbios tras la condena de 2019 de líderes secesionistas, y un número estimado de 73 agentes de policía. Las partes interesadas reunidas en Madrid mencionaron cifras que oscilaban entre de 100 a 150 beneficiarios a 4000. Esta cifra dependerá del contenido final exacto de la ley y de su interpretación por parte del Poder Judicial.»

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### Carácter del dictamen

- 1 Se requiere nuestra intervención con carácter facultativo al amparo del art. 16.1.7) de la Ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón, ya que la consulta versa sobre los motivos para fundar un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Aragón contra la iniciativa legislativa de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en el caso de ser aprobada finalmente por las Cortes Generales.
- 2 La emisión del dictamen corresponde al Pleno por tratarse de un asunto relacionado con el Tribunal Constitucional, de conformidad con el art. 19.a) de nuestra Ley reguladora.
- 3 Al Consejo Consultivo de Aragón le corresponde ofrecer un análisis jurídico de la operación legal, dado que su dictamen ha de fundamentarse exclusivamente en Derecho conforme al art. 14.2 de su Ley reguladora.
- 4 Obvio es resaltar que ese análisis tiene efectos meramente declarativos, dado que a este Consejo Consultivo no le corresponde el ejercicio de funciones jurisdiccionales de ningún tipo. Serán el Tribunal Constitucional o, en su caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los órganos que podrán juzgar sobre la validez de la Ley Orgánica de Amnistía

### II

#### Legitimación de la Comunidad Autónoma

- 5 La primera cuestión que se plantea es la relativa a la legitimación de la Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Amnistía una vez aprobada.
- 6 La legitimación de la Comunidad Autónoma de Aragón para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica de Amnistía es evidente, habida cuenta de su contenido material, la trascendencia y los efectos sobre el orden jurídico constitucional de la Ley.



- 7 Se trata, a través de la Ley Orgánica de Amnistía, de borrar las consecuencias jurídicas derivadas de actuaciones contrarias a la configuración constitucional del Estado, tipificadas como delito en el momento de su comisión. Los delitos que se pretenden amnistiar afectan a España en su conjunto como Estado, en el que se reconoce tanto la unidad de la Nación como la pluralidad de nacionalidades y regiones a través de las comunidades autónomas (art. 2 de la Constitución).
- 8 En el art. 162.a) de la Constitución se reconoció genéricamente, sin ningún condicionante explícito, la capacidad de los gobiernos y parlamentos autonómicos para interponer recursos de inconstitucionalidad. Sin embargo, en el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tal legitimación de las comunidades autónomas fue limitada a las leyes estatales «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».
- 9 El Tribunal Constitucional, dando por buena la fórmula establecida en su Ley Orgánica, viene, no obstante, propugnando una interpretación flexible de la misma. Entiende que la legitimación autonómica para el recurso de inconstitucionalidad no se limita a la defensa de las competencias de la respectiva comunidad autónoma, sino que «se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares» (sentencias 84/1982, 63/1985, 99/1986, 26/1987, 74/1987, 194/2004). No se trata, por tanto, de una limitación legitimadora establecida al servicio exclusivo de reivindicaciones competenciales, sino de una exigencia de cierta relación de la ley impugnada con el ámbito de actuación de la comunidad autónoma. La finalidad dominante sigue siendo, tal y como se previó en el texto constitucional, permitir a las comunidades autónomas acceder a la depuración del ordenamiento jurídico mediante el recurso de inconstitucionalidad, siempre que exista un punto de conexión material entre la ley estatal cuestionada y el ámbito de la actividad autonómica.
- 10 Como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 13/2021, de 28 enero, si bien inicialmente se entiende el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en un sentido estrictamente competencial (y, por tanto, exigiendo la afectación formal y material a un título competencial concreto), sin embargo «posteriormente hemos considerado que la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad no lo es tanto para la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, como para la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1). De esta manera, al día de hoy puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción, de modo tal que la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, extendiéndose a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico».
- 11 Como se ha expuesto, la Ley Orgánica de amnistía afecta a la configuración constitucional del Estado, del que las comunidades autónomas forman parte, por lo que, como mínimo, existe «un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial» y, por tanto, se ostenta nítida legitimación.
- 12 La legitimación se tiene que reconocer a todas las comunidades autónomas como integrantes de ese todo que supone la nación, y cuyo régimen fundamental de unidad y pluralidad dentro de la unidad se ha intentado alterar y disolver.
- 13 Pero especialmente la Comunidad Autónoma de Aragón, como comunidad con vínculos seculares con la Comunidad Autónoma de Cataluña.



- 14 En relación con la Ley Orgánica de Amnistía, parece claro que el objetivo del Gobierno aragonés no estriba en la reivindicación de competencias en la materia, sino justamente en la depuración de una norma que considera inconstitucional. Se trata de una ley que afecta a los intereses peculiares de Aragón por su directa vinculación con el proceso independentista catalán. Razones históricas, económicas, sociales y culturales explícitamente asumidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón explican la importancia y el significado que, para la entidad política aragonesa, tienen las actuaciones emprendidas por las autoridades estatales en relación con el proceso separatista.
- 15 Las razones históricas se vinculan a la antigua integración de los territorios de Aragón y Cataluña en la Corona de Aragón, que configura una trayectoria política generadora de consecuencias no solo en el pasado, sino también en el vigente ordenamiento jurídico. Así lo pueden corroborar la referencia estatutaria a la «larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón» (preámbulo), o la constatación, en el mismo Estatuto de Aragón, de que el pueblo aragonés no renuncia a «los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», reclamando para ello, siempre en el marco constitucional, la actualización de tales derechos (disp. ad. 3ª).
- 16 Las razones económicas derivan de la evidente vecindad entre Aragón y Cataluña, que, más allá de las divisiones políticas y circunscripciones administrativas, viene generando constantes e intensos intercambios en el pasado y el presente. Los intereses de las empresas aragonesas y catalanas tienen lazos comunes en ámbitos muy diversos, como pone de relieve la tupida red de relaciones comerciales, industriales, financieras, energéticas o turísticas entre los dos territorios, facilitada por los fluidos medios de transporte por carretera, ferroviario e incluso marítimo, dada la importancia logística del puerto de Barcelona para las exportaciones aragonesas. Comparten ambas comunidades, junto con otros territorios, el elemento vital que es la gran cuenca hidrográfica del Ebro, recurso tan importante para los aragoneses que ha determinado la previsión estatutaria de una reserva de agua (disp. ad. 5ª) que el Tribunal Constitucional consideró legítima aspiración aragonesa (sentencia 110/2011).
- 17 Las razones sociales se ponen de relieve en las corrientes migratorias que han llevado a la formación de importantes comunidades aragonesas en Cataluña. Son comunidades que, sin perjuicio de su integración en el lugar de vida y trabajo, mantienen fuertes vinculaciones con la tierra de origen. Ello explica que el Estatuto de Aragón imponga a los poderes públicos aragoneses su fomento y promoción (art. 8).
- 18 Finalmente, las razones culturales tienen también abundantes manifestaciones. En el ámbito estatutario, cabe destacar la protección dispensada a las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón (art. 7), que se relacionan con el catalán en algunas zonas del Aragón Oriental. Asimismo, la riqueza de las relaciones históricas y culturales entre estas comunidades se manifiesta en el Archivo de la Corona de Aragón ubicado en Barcelona, objeto de relevante atención en el Estatuto aragonés (disp. ad. 1ª).
- 19 El conjunto de razones esbozado nos permite afirmar que el proceso de independencia puesto en marcha por determinados movimientos catalanistas tiene directas repercusiones sobre los intereses políticos aragoneses. Intereses derivados de un notable conjunto de relaciones generadas por la historia, la economía, la sociedad o la cultura que vinculan especial e intensamente a los dos territorios.
- 20 Es del máximo interés de la Comunidad Autónoma de Aragón trabajar para que tanto los beneficios como los obstáculos surgidos en esas relaciones entre los dos territorios puedan seguir desarrollándose en el seno del Estado. En otro caso, de prevalecer las pretensiones



independentistas, lo que hoy son cuestiones que se generan y se solucionan en el marco del ordenamiento constitucional, pasarían a incluirse en el ámbito de las relaciones internacionales.

- 21 Estamos, en definitiva, ante una cuestión crucial para el pueblo aragonés. Aquí hablamos de política de verdad, de alta política implicada en los intereses de ambas nacionalidades históricas. Desconocer ese alcance significaría privar a los representantes de ese pueblo del medio de defensa del ordenamiento constitucional que entienden alterado por la Ley de Amnistía, caso de ser aprobada.

### III

#### Violación de los principios del Estado de Derecho

- 22 En el ámbito internacional, particular atención viene prestándose a la necesidad de que las amnistías respeten los principios del Estado de Derecho (legalidad, no arbitrariedad ni discriminación, igualdad ante la ley), que se reclaman como fundamento de la Unión Europea (art. 2 del Tratado UE). Cabe citar en tal sentido, entre otros criterios, los expresados por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Observación General 20/1992), el Comité de Ministros del Consejo de Europa (Resolución 12/2010) o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Magnus c/ Croacia, 27/05/2014).

- 23 El reciente dictamen de la Comisión de Venecia (18/03/2024) refuerza los anteriores planteamientos aplicándolos a la proposición de Ley Orgánica de Amnistía que nos ocupa. La Comisión, con deferencia hacia el ordenamiento nacional, argumenta exclusivamente sobre la base de los principios generales de las democracias, sin pronunciarse sobre la sujeción del texto que examina a la Constitución española.

- 24 Así, dado que la mayoría requerida para la aprobación parlamentaria de una amnistía es cuestión propia del Derecho constitucional interno, la Comisión de Venecia considera que:

«En la medida en que la amnistía puede tener efectos muy conflictivos en la sociedad, el parlamento debería esforzarse en adoptarla con una mayoría cualificada suficientemente amplia.» (par. 62)

- 25 En tal sentido, la misma Comisión de Venecia manifiesta su preocupación por los procedimientos legislativos seguidos en relación con la amnistía. En efecto, tras asumir que las amnistías están generalmente motivadas por razones de reconciliación social y política, argumenta que «tales objetivos legítimos deben ser alcanzados por métodos y procedimientos coherentes, a fin de no frustrarlos», procedimientos que han de inspirarse en «principios de inclusión, participación, plazos apropiados y debates públicos», generando «consultas serias, asociadas a un calendario apropiado», consultas que «deberían ayudar a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía planteada»; por todo lo cual, la Comisión aprecia que:

«Los procedimientos legislativos acelerados no son, pues, apropiados para la adopción de leyes de amnistía, habida cuenta de las notables consecuencias y la naturaleza a menudo controvertida de estas leyes.» (par. 122)

- 26 Ya con directa referencia al caso español que motiva su dictamen, la Comisión de Venecia observa que el procedimiento para la adopción de la Ley de Amnistía ha observado «una consulta limitada del público, de los participantes y de otras instituciones del Estado, conforme a un procedimiento de urgencia», de manera que «ha agravado una división profunda y



virulenta en el seno de la clase política, las instituciones, el sistema judicial, el mundo universitario y la sociedad españolas»; por lo que la misma Comisión:

«Anima a todas las autoridades y las fuerzas políticas españolas a tomar el tiempo necesario para un diálogo constructivo en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la oposición, a fin de llegar a una reconciliación social y política, y explorar los procedimientos de la justicia reparadora.» (par. 127)

- 27 Y finalmente, la Comisión de Venecia, «a la luz de sus consideraciones sobre la oportunidad de una mayoría cualificada suficientemente amplia para la aprobación de amnistías», recomienda a las autoridades españolas:

«Intentar alcanzar una mayoría cualificada más elevada que la mayoría absoluta de los miembros del Congreso requerida para la adopción de una ley orgánica.» (par. 128)

- 28 La Comisión de Venecia adopta un lenguaje respetuoso con las autoridades españolas a las que se dirige y a las que no puede dar órdenes, sino simplemente recomendaciones. Sin embargo, la conclusión es diáfana: los principios del Estado de Derecho, que constituyen el fundamento del Consejo de Europa y de la Unión Europea, exigen que la amnistía sea fruto del consenso social y político, habiendo de ser acordada por una mayoría parlamentaria más amplia que la precisa para aprobar una ley orgánica. El logro de la paz social a la que se subordina toda amnistía no se obtiene imponiendo la voluntad de una parte de la cámara parlamentaria.

- 29 La Comisión de Venecia postula las fórmulas propias de la democracia deliberativa, que actualmente se imponen en la Filosofía y la Ciencia política, y en el Derecho constitucional comparado. El punto de partida se encuentra en la constatación de la incapacidad de los sistemas democráticos para resolver efectivamente los desacuerdos políticos básicos. Así, para la toma de decisiones, frente a las fórmulas de la negociación o del voto, se propone el uso estratégico de la argumentación por parte de las personas o de los grupos potencialmente afectados, conforme a principios que aseguren la igualdad de armas de los participantes.

- 30 Como es sobradamente conocido, la autoridad del filósofo alemán J. Habermas, junto a la de otros eminentes autores, está en el origen de la democracia deliberativa, que hoy domina el panorama intelectual y práctico de las democracias. Su teoría de la acción colectiva se vincula a la argumentación, explicada bajo tres perspectivas: a) como un proceso no coactivo de desarrollo de la mejor acción reflexiva orientada al entendimiento; b) como un procedimiento donde los sujetos establecen un problema y libres de toda presión examinan, «con razones y solo con razones», si procede reconocer o no la pretensión defendida por el proponente; y c) finalmente, como un producto de los argumentos pertinentes, que han de convencer en virtud de sus propiedades intrínsecas.

- 31 Son los principios esenciales de la democracia los que han resultado directa y contundentemente negados mediante la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, habida cuenta de que el procedimiento seguido para su adopción ha prescindido de toda participación social y política, limitándose a un pacto en el que la amnistía se ha intercambiado por los votos necesarios para acceder al poder ejecutivo. Antes de las elecciones generales de julio de 2023, las declaraciones institucionales, políticas y jurídicas eran todas conformes en rechazar la amnistía (con excepción de las de los partidos independentistas) por considerarla inviable al no estar prevista en la Constitución e inadecuada ante la gravedad de los hechos acaecidos. Tras el resultado de los comicios, las posturas, los argumentos y las decisiones cambian por completo sin otra explicación que lograr el acceso al Gobierno. No repetiremos los hechos narrados en los antecedentes que acreditan estos extremos.



- 32 Estamos ante una violación contundente de los valores de la democracia y del Estado de Derecho que se proclaman como fundamento de la Unión Europea en el art. 2 del Tratado constitutivo de la misma. En el recurso de inconstitucionalidad contra la futura Ley Orgánica de Amnistía, podrá suscitarse la correspondiente cuestión prejudicial, que el Tribunal Constitucional está obligado a plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión, conforme a las previsiones de los arts. 19.3.b) del Tratado de la UE y 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

#### IV

##### La amnistía exige una reforma constitucional

- 33 En nuestra Constitución no se menciona el término «amnistía», pese a que su inclusión fue tratada en el proceso constituyente, en el que se presentaron dos enmiendas al anteproyecto constitucional para incluir esta figura jurídica.
- 34 La enmienda 504, presentada por el Grupo Mixto, pretendía introducir en el que ahora sería el artículo 66 de la Constitución el siguiente texto:

«Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.»

La enmienda fue rechazada por la Ponencia Constitucional. No obstante, cabe observar que en el texto ya se diferenciaba entre la potestad legislativa de las Cortes Generales y la facultad para otorgar amnistías (al igual que en el texto constitucional de 1931), idea sobre la que enseguida hemos de volver.

- 35 La enmienda 744, presentada por el Grupo Unión de Centro Democrático, tenía por objeto incluir en el título dedicado al Poder Judicial un nuevo artículo con el siguiente contenido:

«Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal Supremo y del Fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento.»

Solo se aceptó por la Ponencia lo relativo a la prohibición de los indultos generales, aunque trasladando esta cuestión para regularla conjuntamente con el derecho de gracia, pero se rechazó la inclusión de la amnistía.

- 36 En el extenso preámbulo de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, se afirma que la constitucionalidad de la amnistía ya fue declarada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 147/1986, lo cual no es cierto. En ese caso, el TC manifestó que la Ley de Amnistía de 1977 tenía sus efectos agotados, por lo que su constitucionalidad, al momento de dictarse la sentencia, carecía de relevancia. El TC declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1/1984, objeto de las dos cuestiones entonces planteadas, en la medida que pretendía restablecer derechos prescritos de la Ley de Amnistía de 1977 estableciendo la imprescriptibilidad de las acciones derivadas de dicha ley. Tal medida legislativa fue declarada inconstitucional por vulnerar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, al quebrar la confianza de los ciudadanos en situaciones consagradas por sentencias judiciales firmes, provistas de cosa juzgada.



- 37 En la Constitución se atribuye al rey «ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales» [art. 62.i)]. Algunos intérpretes -empleando el criterio a *minore ad maius*- argumentan: si la ley no puede autorizar indultos generales, con menos razón podrá permitir amnistías, dado que los indultos, al levantar la sanción, tienen menor trascendencia que las amnistías, por las que se suprime la infracción.
- 38 La cuestión, sin embargo, admite otros planteamientos, dado que lo literalmente prohibido en el citado precepto constitucional es que la ley reguladora del derecho de gracia autorice al rey a conceder indultos generales. Por tanto, se trata de una prohibición dirigida al Gobierno, que es en realidad el concernido en todos los actos del rey por virtud del referendo y la responsabilidad gubernamental establecidos en el art. 64 de la Constitución.
- 39 A favor de una Ley de Amnistía se ha razonado también que la inexistencia de explícita prohibición constitucional de la misma conlleva una permisón, de manera que, si no el Gobierno, sí el Parlamento estaría capacitado para aprobarla de acuerdo con el aforismo *permissum videtur id omne quod non prohibetur*.
- 40 El problema de ese planteamiento es que confunde la posición de los ciudadanos con la propia de los poderes públicos. En efecto, los primeros gozan de libertad conforme al principio de vinculación negativa o facultad para hacer lícitamente todo lo que no esté prohibido, en aplicación del principio general de libertad consagrado en el art. 1.1 de la Constitución. En cambio, a los poderes públicos se aplica el principio opuesto, el de vinculación positiva, que les exige disponer siempre de la correspondiente atribución de potestad, de manera que, para ellos, lo no permitido se entiende prohibido, según se establece destacadamente en la cláusula que impone a la Administración Pública el «sometimiento pleno a la ley y al Derecho» en el art. 103.1 de la Constitución.
- 41 El razonamiento favorable a la Ley de Amnistía continúa poniendo de relieve que, en el art. 66.2 de la Constitución, las *Cortes Generales* tienen atribuida «la *potestad legislativa* del Estado», en cuyo ejercicio podría establecerse la amnistía.
- 42 En apoyo de tal planteamiento se aduce incluso la prohibición constitucional de la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia», establecida en el art. 87.3 de la Constitución. En tal sentido, se argumenta que la prerrogativa de gracia comprende tanto el indulto como la amnistía, excluyéndose a ambos, en el citado art. 87.3, del ámbito de la iniciativa legislativa popular, lo que demostraría que las dos manifestaciones del derecho o prerrogativa de gracia son accesibles a la potestad legislativa.
- 43 La anterior argumentación incurre en un evidente exceso interpretativo, puesto que, ha de insistirse, la Constitución de 1978 no hace ninguna mención, ni explícita ni implícita, a la amnistía. El «derecho de gracia» está referido exclusivamente a la potestad de indulto individual, que solo el Gobierno puede ejercer, a través del referendo (art. 64) del correspondiente acto del rey ajustado a lo establecido con carácter general en la ley, a la que en todo caso se prohíbe autorizar indultos generales [art. 62.i)]. Por ello, pues, es decir, porque nuestro texto fundamental configura el «derecho de gracia» exclusivamente como una potestad ejecutiva de indulto, la misma queda excluida del ejercicio de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3).
- 44 Al margen de la interpretación de las palabras de la Constitución, estamos aquí ante uno de los elementos nucleares de la cuestión planteada. En efecto, se trata de saber si la amnistía es una más de las materias que pueden ser objeto de las leyes o es una función diferenciada y distinta de la genérica potestad legislativa. En los términos constitucionales parece claro que no pueden confundirse, dada la específica separación que se advierte en las atribuciones del



rey (es decir, del Gobierno responsable por virtud del refrendo), a quien, de una parte, corresponde «sancionar y promulgar las leyes» [art. 62.a)] y, de otra parte, ejercer diversas potestades políticas y ejecutivas, entre las que se incluye «ejercer el derecho de gracia» [art. 62.i)].

- 45 Obsérvese que, conforme al mismo art. 62.i) de la Constitución, la ley puede regular el derecho de gracia en su vertiente de indulto particular, tal y como viene haciéndose en la todavía vigente Ley de 18/06/1870 sobre el derecho de gracia de indulto. Lo que sostenemos es que la potestad legislativa no comprende el derecho de gracia, porque una cosa es establecer el régimen general o abstracto de ejercicio del derecho y otra muy distinta conceder a personas determinadas el indulto o la amnistía.
- 46 La distinción entre regulación y ejecución es aplicable a todas las atribuciones regias que, como venimos diciendo, manifiestan el ejercicio de altas funciones políticas y ejecutivas diferentes de las relacionadas con la potestad legislativa. Así, conforme al listado del art. 62 de la Constitución, no cabría aprobar directamente una ley para convocar las Cortes Generales, ni elecciones generales, ni referéndum, ni para proponer el candidato a presidente del Gobierno, ni para nombrar a los miembros del Gobierno, ni para conceder empleos civiles y militares, ni para ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas, ni, en definitiva, para ejercer el derecho de gracia.
- 47 La genérica potestad legislativa no comprende esas funciones diferenciadas requeridas de atribución expresa. Advértase que cosa distinta sería instrumentar o formalizar mediante ley alguna de esas funciones explícitamente previstas en el texto fundamental. El problema reside en la ausencia de una atribución constitucional del poder de amnistiar.
- 48 La amnistía es, en efecto, un instrumento válido en una democracia, siempre que esté previsto en la Constitución. Así, en la historia española, las Constituciones de 1869 (art. 74.5) y de 1931 (art. 102), la previeron como una potestad parlamentaria diferente de la legislativa. En el Derecho constitucional comparado, la misma previsión de la amnistía se advierte en las vigentes Constituciones de Italia (1947: art. 79), Francia (1958: art. 34), Grecia (1975: art. 47.3) o Portugal (1976: art. 16), entre otros supuestos. Siempre como una función distinta de la genérica potestad legislativa, lo que lleva incluso a establecer mayorías reforzadas de dos tercios de los componentes de cada cámara parlamentaria en Italia y de tres quintos de los diputados en Grecia.
- 49 En la Constitución de 1978 el anterior planteamiento se refuerza notablemente con el hecho, que hemos referido anteriormente, de que los constituyentes rechazaran explícitamente atribuir la potestad de amnistía a las Cortes Generales. Probablemente, consideraron que el período democrático que se ponía en marcha no había de generar injusticias requeridas de una amnistía como la que había sido necesario aprobar en 1977, lo que se hizo casi por unanimidad de las Cortes Constituyentes a fin de clausurar la dictadura (296 votos a favor, 2 en contra, 18 abstenciones y 1 voto nulo).
- 50 Por tanto, en nuestro sistema democrático, la amnistía sólo podría establecerse mediante una reforma constitucional que la incluyera entre las potestades parlamentarias, previsiblemente estableciendo a tal fin una especial mayoría reforzada de las Cortes Generales. Consideramos, por tanto, inconstitucional la Ley de Amnistía que pueda llegar a aprobarse al conllevar el ejercicio de un poder que el pueblo español no ha delegado en las Cortes Generales.
- 51 Más exactamente, la Comisión de Venecia, aun estableciendo que no le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, sin



embargo, es del criterio de que la viva controversia suscitada hace preferible «regular explícitamente esta cuestión por la vía de una reforma constitucional» (par. 93).

- 52 Por otra parte, viene sosteniéndose, en apoyo de la proposición de Ley aquí analizada, que la amnistía implica la derogación retroactiva de normas sancionadoras. En consecuencia, le sería aplicable el principio general que impone la retroactividad favorable en materia sancionadora.
- 53 Tal razonamiento no tiene en cuenta la distinta naturaleza de las operaciones concernidas, pues una cosa es que la infracción sea eliminada definitivamente del ordenamiento jurídico y otra muy diferente que se suprima temporalmente con carácter retroactivo.
- 54 En el primer caso, la conducta deja de estar reprimida (o se reprime más benévolamente), por lo que es lógico que la derogación tenga efectos retroactivos, beneficiando incluso a las personas implicadas con anterioridad a la nueva regulación. Predicamos la retroactividad como un efecto añadido a la derogación, deduciéndolo, *a sensu contrario*, de la prohibición constitucional de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables (art. 9.3), pero, sobre todo, como una exigencia del principio de igualdad consagrado en el mismo texto constitucional (art. 14). Si una conducta deja de estar reprochada legalmente, la correspondiente exención de responsabilidad se aplica a todas las personas, con independencia de quién y cuándo la haya realizado.
- 55 En el segundo caso, en cambio, la conducta solo deja de sancionarse para determinadas personas, muchas o pocas, pero no todas, que la hayan realizado en un cierto intervalo de tiempo. Es decir, la amnistía implica siempre una lesión del principio de igualdad ante la ley, dado que la misma conducta produce efectos diferentes en función de cuándo ha tenido lugar: a unas personas se castiga y a otras no, aunque todas hayan actuado igual. Por esa razón, no cabe concebirla como consecuencia o efecto de la general retroactividad de las normas sancionadoras favorables. La amnistía es, por su propia naturaleza, retroactiva y desigual, lo que conlleva la necesidad de una especial fundamentación.
- 56 Por añadidura, la amnistía concedida por medio de una ley entraña una alteración del principio de división de poderes, conforme al cual la potestad jurisdiccional («juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado») corresponde exclusivamente a los órganos del poder judicial (art. 117.3 de la Constitución). De nuevo, por esta vía, encontramos la necesidad de un apoyo constitucional de la amnistía.

## V

### Ley singular que incurre en arbitrariedad

- 57 La proposición de Ley Orgánica de Amnistía, según admite en su preámbulo, es una ley singular, dado que exime de responsabilidad únicamente a las personas que realizaron ciertos hechos en un determinado período de tiempo. Tal naturaleza jurídica refuerza la exigencia de específica y sólida fundamentación de su contenido en los términos inequívocos de la jurisprudencia constitucional.
- 58 En efecto, el Tribunal Constitucional, especialmente en las sentencias 166/1986 y 48/2005, ha establecido que las leyes singulares se configuran como «ejercicio excepcional» de la potestad legislativa, circunscrito a «rigurosos límites». A nuestros efectos, interesa destacar su necesaria subordinación a los principios de igualdad en la ley y de división de poderes, lo



que se concreta en la exigencia de que la diferencia de trato establecida por la ley singular responda «a una situación excepcional igualmente singular».

- 59 No podemos discutir que la situación creada en Cataluña como consecuencia del proceso separatista fue, a todas luces, excepcional. En conjunto, cabe valorarla como un hecho político singularísimo que pudiera llegar a merecer singulares aplicaciones del ordenamiento jurídico.
- 60 Sin embargo, la objetiva excepcionalidad de una etapa no constituye, por sí sola, fundamento de la exención de responsabilidades contenida en una Ley de Amnistía. La exigencia de sólida fundamentación ha de referirse a la necesidad y oportunidad de la amnistía para acabar con la situación excepcional.
- 61 Instalados en esos parámetros, es preciso analizar la medida en que la concreta amnistía está concebida y diseñada para encauzar el proceso separatista hacia estrictas vías de legalidad constitucional. Es decir, tenemos que considerar los hechos que determinarían la aprobación de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía.
- 62 Sobradamente es conocido, tal y como hemos expuesto en los antecedentes, que la amnistía ha sido una exigencia de grupos políticos independentistas para otorgar sus votos en la investidura parlamentaria del presidente del Gobierno. La causa eficiente de la Ley no es ni la pacificación social, ni la justicia, ni el asentamiento de la democracia, ni la reconducción de las aspiraciones secesionistas dentro de la legalidad constitucional. Ni siquiera se trata de una concesión establecida a cambio de estabilidad política. Es simplemente la contrapartida exigida por los votos que permiten el acceso al poder.
- 63 Estamos ante un supuesto que parece evidente de desviación de poder, técnica que se afianzó primero en relación con las actuaciones administrativas, pero que es aplicable también al poder legislativo por virtud del principio constitucional de «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (art. 9.3 de la Constitución). En efecto, la desviación de poder legislativo consiste aquí en el empleo del excepcional medio de la amnistía para fines distintos de los que podrían legitimar las quebras del principio de igualdad y de la división de poderes.
- 64 Como ya hemos indicado, la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, *per se*, afecta a la igualdad de las personas, dado que, ante los mismos hechos tipificados como delitos o infracciones administrativas, mientras unas deben asumir las responsabilidades penales, administrativas y contables que establece la ley, otras quedan exentas de tales responsabilidades. Este trato diferenciado entre ciudadanos afecta también al principio de seguridad jurídica en la medida en que quiebra la confianza en la aplicación de la ley que debe ser general para todos. Del mismo modo, incide en el ideal de justicia proclamado en el artículo 1 de la Constitución, que obliga a aplicar a todos los ciudadanos un trato justo y reparador de la injusticia en su caso. Con la amnistía también quiebra el principio de separación de poderes en la medida en que el poder legislativo anula sentencias firmes dictadas en el ejercicio de su jurisdicción por jueces y tribunales en virtud del artículo 117 CE. Y todo ello con carácter retroactivo.
- 65 Estamos, por tanto, ante una ley singular y excepcional que debe justificarse en unas razones muy poderosas para poder evitar la vulneración del ideal de justicia (artículo 1 CE), el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), la igualdad ante la ley de los ciudadanos (artículo 14 CE) y la reserva del ejercicio de la jurisdicción al Poder Judicial (artículo 117 CE). La amnistía se debe fundamentar en un fin legítimo y en un ideal de justicia, que sea proporcional a la extraordinaria situación de excepción que genera.



- 66 En la STC 147/1986, en relación con la preconstitucional Ley de Amnistía de 1977 se hizo hincapié en la necesaria vinculación al ideal de justicia de la siguiente forma:
- «Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve.»
- 67 Para conocer el fin pretendido por la proposición de Ley Orgánica de Amnistía hay que acudir a su preámbulo, a los debates parlamentarios, así como a la realidad social y política en la que se va a aprobar la ley.
- 68 El título de la proposición de Ley, con su referencia a la amnistía «para la normalización institucional, política y social en Cataluña», nos proporciona, en principio, el fin pretendido para justificar la excepción que supone la amnistía. Pero no basta con la afirmación, es necesario que tal finalidad sea, en primer lugar, real y objetiva y, en segundo lugar, adecuada, necesaria y proporcional, y finalmente justa a la luz de los principios constitucionales.
- 69 No es suficiente, como se pretende en el preámbulo, que la amnistía sea una mera decisión política articulada mediante una ley aprobada por las Cortes Generales como expresión del papel otorgado a las mismas por la Constitución. Ni siquiera, en este caso, las Cortes Generales apoyan en sus dos cámaras la iniciativa, que únicamente cuenta con el apoyo mayoritario del Congreso de los Diputados.
- 70 En efecto, el Senado, que también forma parte de las Cortes Generales, rechaza que la iniciativa esté fundamentada en el interés general, negando tanto su esencia como la pertinencia del procedimiento seguido. El Senado entiende que sería necesario observar un procedimiento de reforma constitucional, que hace necesaria una mayoría cualificada en ambas cámaras. Hay que tener en cuenta que el Senado es la cámara de representación territorial y en un asunto como el que nos ocupa tuvo un papel constitucional relevante, pues se trata de una amnistía en relación con unos actos que pretendieron la ruptura territorial del Estado y en los que el Senado se vio obligado a aplicar el artículo 155 de la Constitución.
- 71 La aprobación de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía por el Congreso de los Diputados no confiere de forma automática el interés general a la iniciativa. Es necesario que la amnistía se justifique en un fin legítimo y un ideal de justicia que avale el interés general.
- 72 En los tiempos modernos, como recuerda la Comisión de Venecia en su dictamen de 18/04/2023, las amnistías generales se han aprobado después de cambios de régimen o después de períodos de conflictivos, con el propósito de restaurar la paz social. Fue el caso de la Ley de Amnistía de 1977, adoptada como consecuencia del cambio de un régimen basado en una dictadura al actual régimen constitucional de libertades. La unidad nacional y la reconciliación social y política también se consideran objetivos legítimos de las amnistías.
- 73 Por otra parte, en el mismo informe, establece la Comisión de Venecia que, en los últimos tiempos, se están desarrollando nuevas formas de justicia transicional o restaurativa con el objetivo de lograr la reconciliación social y política después de un período de duro conflicto. En estos procedimientos se respetan los derechos de las víctimas, especialmente el derecho a conocer la verdad, basándose en la asunción de responsabilidad por parte de los perpetradores.
- 74 Veamos ahora si alguno de los anteriores fines legítimos, admitidos internacionalmente para la concesión de una amnistía, concurren en la proposición de Ley Orgánica de Amnistía. El



fin de la misma es la normalización institucional, política y social en Cataluña, lo que en el preámbulo se justifica de la siguiente manera:

«Los hechos enmarcados en el proceso independentista... comportaron una tensión institucional que dio lugar a la intervención de la Justicia y una tensión social y política que provocó la desafección de una parte sustancial de la sociedad catalana hacia las instituciones estatales, que todavía no ha desaparecido y que es reavivada de forma recurrente cuando se manifiestan las múltiples consecuencias legales que siguen teniendo, especialmente en el ámbito penal.»

- 75 Sin embargo, la normalización institucional de Cataluña en el momento actual no es el fin real de la amnistía. Es cierto que, como consecuencia de los graves hechos del proceso independentista de Cataluña, las instituciones catalanas lideradas por los partidos independentistas -los mismos que ahora exigen la amnistía- dejaron de cumplir sus obligaciones constitucionales y estatutarias. Se cometieron variados delitos y se produjo una grave alteración en el funcionamiento institucional de Cataluña. Ante esa situación, el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, suspendió primero la autonomía de Cataluña y después normalizó el funcionamiento de las instituciones con unas nuevas elecciones. Desde entonces se han celebrado varios procesos electorales, estando actualmente uno en curso, de manera que el funcionamiento institucional en Cataluña se desarrolla conforme a la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por tanto, la normalización institucional de Cataluña fue posible como consecuencia de la aplicación del artículo 155 de la Constitución, previa autorización del Senado por amplísima mayoría. No cabe ahora justificar la amnistía para normalizar un funcionamiento institucional ya reestablecido.
- 76 Todos los fines de naturaleza programática expresados en el preámbulo de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía son alcanzables con los instrumentos que la propia Constitución Española y el Estatuto de Cataluña establecen al servicio de la política, desde el pluralismo político, las elecciones periódicas, los parlamentos, las libertades de expresión, ideológica y de manifestación, los mecanismos de cooperación como la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, y los procesos democráticos de reforma de la Constitución y el Estatuto de Cataluña. Devolver a la política lo que no debió salir de la política, en ningún caso se puede interpretar en el sentido de que las condenas por los delitos cometidos durante el proceso independentista fueron injustas, con vulneración de los derechos y libertades de los condenados. La Constitución española se fundamenta en la aplicación del Estado de Derecho por jueces y tribunales independientes, sometidos únicamente al imperio de la ley y a la garantía de la presunción de inocencia o del derecho a un juicio justo conforme a la ley.
- 77 En el preámbulo de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, no se justifica en realidad ningún compromiso a cambio de la amnistía, más allá de la disposición al diálogo, a facilitar la negociación política y la necesidad de sentar las bases para el diálogo. Fines que están garantizados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía sin necesidad de una amnistía que pone en cuestión el Estado de Derecho.
- 78 Por el contrario, la proposición de Ley Orgánica de Amnistía no valora que la amnistía genera una fractura social y la desafección frente a las instituciones estatales de una parte importante de la sociedad catalana y ampliamente mayoritaria del resto de España. Con la amnistía se impide que los autores de hechos muy graves, que han alterado la convivencia entre los españoles desde las propias instituciones y que han sido condenados por los tribunales, cumplan sus condenas, beneficiándose de una amnistía que alcanza incluso a la responsabilidad contable en el uso de los recursos públicos.
- 79 La amnistía por los actos delictivos cometidos durante el proceso independentista catalán no afecta solo a la realidad social y política de Cataluña. Afecta a toda España y en este sentido



la proposición de Ley Orgánica de Amnistía tampoco responde al interés general de la sociedad española, que representan las Cortes Generales, sino al particular de los partidos independentistas catalanes y de sus líderes.

- 80 No hay en el preámbulo de la proposición de Ley un objetivo o un fin legítimo de suficiente entidad que pueda justificar una medida tan excepcional como es una amnistía. No hay un cambio de régimen o un conflicto con el propósito de restaurar la paz social en España, ni una represión del Estado que exija la reconciliación social y política. Ni tan siquiera se respetan los derechos de las víctimas y la asunción de responsabilidad por parte de los perpetradores, cuyo arrepentimiento es inexistente.
- 81 La unidad nacional y la reconciliación social y política de una parte de Cataluña con el resto de España sería un fin legítimo si la amnistía consiguiera ese objetivo, pero nada de ello se consigue con la proposición de ley. Es más, en los debates parlamentarios se pone de manifiesto que el objetivo de los partidos independentistas sigue siendo el mismo, muy alejado de una posible unidad nacional, e incluso sin renuncia a volver a la vía unilateral de la independencia de Cataluña. Es legítimo, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, que haya partidos que defiendan el ideal independentista, pero siempre dentro del marco de la reforma constitucional.
- 82 Si acudimos a las negociaciones políticas, a las declaraciones públicas y a los debates parlamentarios previos a la investidura del presidente del Gobierno del Estado tras las elecciones generales de 2023, así como a los propios debates parlamentarios de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, que hemos expuesto en los antecedentes de este dictamen, podemos observar que esta amnistía responde a otros fines, diferentes de los que se exhiben en el preámbulo de la norma.
- 83 La amnistía es el resultado de la negociación política para la investidura del presidente del Gobierno. A cambio de los votos necesarios para dicha investidura, los partidos independentistas catalanes han exigido la amnistía, especialmente el partido liderado por el expresidente de la Generalidad huido de la justicia. Es decir, los partidos independentistas imponen mediante la amnistía la inmunidad de sus líderes y demás colaboradores por los delitos cometidos durante el proceso independentista a cambio de dar sus votos para la investidura del presidente del Gobierno del Estado.
- 84 La propia Comisión de Venecia, aunque en su informe no entra en cuestiones políticas, no duda en afirmar que «el proyecto de ley de amnistía se enmarca en los acuerdos de coalición firmados por el presidente del Gobierno con dos partidos independentistas catalanes, tras las elecciones nacionales del 23/06/2023».
- 85 Especialmente, en los debates parlamentarios, los representantes de los partidos independentistas hacen ostentación de que la amnistía es una imposición al candidato a la presidencia del Gobierno, que éste se ve obligado a aceptar a cambio de sus votos.
- 86 Ello nos lleva a valorar si es un motivo legítimo que la amnistía sea el resultado de una exigencia de los partidos independentistas para apoyar la investidura del presidente del Gobierno. Es evidente que, tras unas elecciones en las que ningún partido obtiene los escaños necesarios para investir presidente a su candidato, se abre una negociación política con el fin de conseguir los votos necesarios para la investidura y ello conlleva concesiones políticas entre los partidos. La cuestión a analizar es si la amnistía puede ser una concesión política para la investidura de un presidente del Gobierno del Estado o la amnistía tiene que responder a un fin legítimo propio.



- 87 Este Consejo Consultivo considera que una amnistía, teniendo en cuenta las cesiones que conlleva en relación con el Estado de Derecho, debe responder a una causa legítima propia y no puede ser el resultado de una concesión política para la investidura de un presidente al Gobierno de la Nación. El hecho de que la proposición de Ley Orgánica de Amnistía sea una imposición de los partidos independentistas catalanes al partido del candidato a la investidura de presidente del Gobierno da lugar a que se haya destruido la posibilidad de una finalidad legítima de la amnistía.
- 88 El partido del presidente justifica la amnistía en la retórica de resolver con la política el conflicto heredado de Cataluña, de impulsar los acuerdos de coalición o de abrir paso a la necesaria negociación política del conflicto independentista catalán poniendo fin a la judicialización. Sin embargo, los partidos independentistas justifican la misma amnistía en poner fin a la represión que han sufrido desde todos los puntos de vista por querer decidir votando el futuro de Cataluña; una represión que abarcaría a todos los ámbitos sociales e institucionales, desde la jefatura del Estado y el Gobierno a la policía, la judicatura o los medios de comunicación; no hubo delito, sostienen, la amnistía es algo que se nos debe en justicia.
- 89 La realidad es que no existe ningún acuerdo político que afronte el conflicto independentista de Cataluña; de hecho, tal extremo ni tan siquiera se afirma en el preámbulo de la proposición de Ley.
- 90 Resulta especialmente grave que la amnistía se pretenda justificar por los partidos independentistas en la represión del Estado, cuando la Constitución española garantiza el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos a través de un Estado Social y Democrático de Derecho basado en el principio de separación de poderes. Ningún tribunal internacional ha condenado al Estado español por la vulneración de ningún derecho fundamental en las condenas por los hechos delictivos del proceso independentista catalán.
- 91 A la vista de los debates parlamentarios se puede concluir, sin lugar a dudas, que la amnistía es una imposición de los partidos independentistas catalanes a cambio de la investidura del presidente del Gobierno.
- 92 Por otro lado, la exigencia de la amnistía por los partidos independentistas para obtener la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable de sus líderes y colaboradores hace que nos encontremos ante una autoamnistía, lo cual choca con los principios internacionales que prohíben las autoamnistías por su falta de legitimidad. Los términos de la amnistía no pueden ser fijados por los beneficiarios de la misma. No hay duda, reiteramos, a la vista de los debates parlamentarios, que los términos de la amnistía han sido exigidos e impuestos por los partidos independentistas para salvaguardar la inmunidad de sus líderes de todo tipo de delitos, el terrorismo y la alta traición incluidos.
- 93 Cuestión diferente habría sido que la amnistía se concediera a quienes actuaron bajo la dependencia jerárquica y manipulación de los políticos que lideraban el proceso independentista desde las instituciones catalanas o a quienes causaron delitos menores en protestas y manifestaciones. Esta otra amnistía podría haber tenido una mayor justificación y una amplia mayoría para su aprobación, pero no es la que nos ocupa.
- 94 En definitiva, no hay un fin legítimo ni un ideal de justicia que justifiquen la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña.



## VI

### Indeterminación del ámbito de la amnistía

- 95 En el artículo 1 de la proposición de Ley Orgánica se establece el ámbito objetivo de la amnistía. En primer término, quedan amnistiados los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 09/11/2014 y el 01/10/2017, pero inmediatamente después se extiende la amnistía a todos los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la ejecución de tales propósitos y ello aunque no se encuentren relacionados con las referidas consultas o hayan sido realizados con posterioridad a su respectiva realización. En cuanto al periodo que comprende la amnistía se fija desde el 1 de noviembre de 2011 hasta 13 de noviembre de 2023.
- 96 Entendemos que no pueden delimitarse los actos objeto de amnistía en referencia a «las consultas celebradas en Cataluña el 09/11/2014 y el 01/10/2017», cuando en realidad ambas consultas fueron suspendidas por el Tribunal Constitucional y declaradas inconstitucionales posteriormente. No cabe, en efecto, delimitar los actos objeto de amnistía con arreglo a unas consultas que no se llegaron a celebrar con arreglo a la ley. Es cierto que en el preámbulo se indica que fueron anuladas por el Tribunal Constitucional, pero el articulado se refiere a las consultas como celebradas y ello contradice las resoluciones del Tribunal Constitucional. No se trata de una cuestión menor que pueda resolverse con una correcta interpretación del precepto: la mención de la celebración de las citadas consultas es claramente inconstitucional y pretende legitimar unas consultas ilegales. Sería correcto que la norma se hubiese referido a los intentos de celebración de las consultas que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Por tanto, la delimitación de la amnistía con arreglo a «las consultas celebradas el 09/11/2014 y el 01/10/2017» es inconstitucional en cuanto vulnera las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.
- 97 Respecto a la delimitación del ámbito material de los actos objeto de la amnistía, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una ley excepcional y singular, conforme a la doctrina del TC ya expuesta, se exige una delimitación precisa de los supuestos que la ley singular excepciona. Frente a ello, nos encontramos ante una delimitación de los actos objeto de amnistía excesivamente genérica, abierta e indeterminada, con lo que se vulnera la doctrina del TC en este punto.
- 98 La primera indeterminación la encontramos en que la amnistía se extiende a cualquier tipo de acto con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña. La intención no puede ser un criterio válido para determinar los actos incluidos en la amnistía, siendo imprescindible que tales actos respondan a hechos o finalidades concretos. El criterio de la mera intención vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE e impide una correcta interpretación de la ley. El acto objeto de amnistía tiene que ser claramente vinculado con el objetivo o la finalidad de la independencia de Cataluña y no con la indeterminación que genera la mera intención del autor.
- 99 Las referencias, en el artículo 1 de la proposición de Ley, al «contexto del denominado proceso independentista», a «cualquier otro acto tipificado como delito» o a «cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención» son expresiones también claramente indeterminadas, incompatibles con una ley singular y con el principio de seguridad jurídica, especialmente tratándose de ilícitos penales, por lo que también son inconstitucionales.



- 100 En el mismo artículo 1, los delitos de malversación son objeto de amnistía «siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento» (letras a y b), estableciéndose que «no se considerara enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados a) y b) cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial» (párrafo 4). La previsión debe considerarse arbitraria y vulnera el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecido en el artículo 9.3 de la Constitución, que también comprende a las Cortes Generales.
- 101 Que el delito de malversación sea objeto de amnistía genera una incompatibilidad con la legislación de la Unión Europea, como enseguida vamos a exponer, pero lo que resulta arbitrario es que se exceptúe el delito de malversación de la amnistía cuando su autor no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial. De nuevo el propósito implica intención y en consecuencia indeterminación y por ello inconstitucionalidad. Con arreglo al texto de la proposición de Ley, se podría llegar al absurdo de incluir en la amnistía un enriquecimiento personal producido sin propósito obtenerlo. Asimismo, resulta arbitrario que la malversación sea objeto de amnistía cuando su autor no haya tenido el propósito de obtener un beneficio patrimonial para sí mismo, pero sí para un tercero.
- 102 En cuanto al ámbito temporal, el periodo de casi 13 años resulta a todas luces excesivo y no se justifica en la proposición de Ley Orgánica de Amnistía. En realidad, no sabemos cuándo empezó el proceso independentista. Resulta arbitrario el período delimitado, pues los dos ejes del proceso independentista son el intento de celebración de la consulta de 2014 y el intento de celebración de un referéndum de independencia en 2017, mientras que el periodo temporal de la amnistía comprende desde 01/11/2011 hasta 13/11/2023, superando ampliamente ambos hechos centrales.
- 103 La situación de arbitrariedad se agrava cuando la fecha del 13/11/2011 inicialmente prevista en la proposición de Ley, tras el dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados, se amplía al 01/11/2011 sin que tampoco se ofrezca ninguna justificación del cambio.
- 104 La indeterminación va más allá cuando en el párrafo 3 del artículo 1 se incluye una nueva ampliación del periodo de la amnistía, al comprender dentro de ella los actos iniciados con anterioridad al 01/11/2011 cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha, así como los actos que se hubieran iniciado antes del 13/11/2023 aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha. Tal indeterminación genera una falta de previsibilidad de la ley y afecta de forma directa a la seguridad jurídica, pues da lugar a que un delito iniciado antes del 13/11/2023 pueda seguir ejecutándose con total impunidad en la actualidad, lo que resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 de la Constitución.
- 105 En definitiva, tanto el ámbito material como el temporal de la amnistía, regulado en el artículo 1 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, por su indeterminación y falta de justificación, devienen inconstitucionales al contradecir los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y avalar la falta de justificación de un fin legítimo de la norma.
- 106 La Comisión de Venecia se manifiesta en el mismo sentido sobre la indeterminación del ámbito material y temporal de la amnistía formulando la siguiente recomendación en su dictamen de 18/04/2024:

«Acotar y definir de manera más precisa el ámbito material y temporal de la aplicación de la amnistía, a fin de hacer más previsibles los efectos de la ley; La reciente ampliación del ámbito temporal de aplicación por dos meses sin justificación alguna suscita preocupación en cuanto al carácter general de la amnistía» (par. 124)



## VII

### Las exclusiones de la amnistía

- 107 En el artículo 2 de la proposición de Ley se establecen las exclusiones de la amnistía, generando también graves problemas interpretativos y ámbitos de impunidad que no pueden justificarse de acuerdo con los estándares internacionales, europeos y constitucionales.
- 108 En el apartado a) se excluyen determinados «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». Ello implica que se incluyan en la amnistía resultados lesivos ocasionados por imprudencia, así como las tentativas de delito. Además, se excluyen de la amnistía las lesiones más graves, pero quedan incluidas las lesiones menos graves (artículos 147 y 148 del CP), sin que se justifique esta diferencia de trato en relación con la protección de la integridad física, que entra en conflicto con los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en donde se establece la incompatibilidad de una ley de amnistía con los actos de violencia contra la integridad física de las personas. En consecuencia, se produce la inconstitucionalidad del precepto en aplicación del artículo 10.2 CE.
- 109 En el apartado b) se excluyen de la amnistía los delitos de torturas y de tratos inhumanos o degradantes, a excepción de aquellos tratos «que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de forma capaz de quebrar su resistencia moral y física». Se delimita, así, un umbral mínimo de gravedad que resulta incompatible con la evolución de la jurisprudencia del TEDH, que en sentencia de 20/09/2022 considera que cualquier recurso a la coacción física por las fuerzas de orden público que no haya sido estrictamente necesario menoscaba la dignidad humana y constituye, en principio, una infracción del derecho establecido en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en consecuencia, del artículo 10.2 CE.
- 110 En el apartado c) se excluyen de la amnistía los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos. La exclusión de los actos de terrorismo pretende ajustarse a los criterios del CEDH, pero olvida la Directiva 2017/541 incorporada al Código Penal español (artículos 573 a 580 bis), con lo cual vulnera el Derecho de la Unión Europea, por lo que puede ser objeto de una cuestión prejudicial ante el TJUE.
- 111 En el apartado d) se excluyen de la amnistía los actos tipificados como delito en cuya ejecución hubieran sido apreciadas variadas motivaciones discriminatorias, que se enumeran. Sin embargo, en la lista no aparecen las motivaciones ideológicas, lo que entra en contradicción con el artículo 14 CE, que establece que nadie puede ser discriminado por razón de ideología.
- 112 En el apartado e) se excluyen los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea. Esa exclusión se ajusta a las exigencias del Tratado de la UE (artículo 325), a la Directiva 2017/1371 y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, de forma arbitraria, no se excluyen de la amnistía los delitos que afecten a las haciendas españolas, que deben tener el mismo grado de protección que los procedentes de la UE. No pueda admitirse una protección de los intereses financieros de las instituciones españolas en un segundo nivel de protección respecto de los intereses financieros de la Unión Europea. Nos encontramos ante una nueva y específica vulneración del artículo 9.3 CE en cuanto garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.



- 113 En el apartado f) se excluyen de la amnistía los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real, como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España. Esta exclusión, en realidad, es un claro ejemplo de la autoamnistía, en cuanto viene referida al caso particular del líder del partido político independentista catalán que exige y dicta la proposición de Ley Orgánica de Amnistía. De hecho, esta previsión obedece a la redacción exigida por el referido partido independentista en el último informe de la Comisión parlamentaria sobre la proposición. Su objetivo es salvaguardar la inmunidad del líder investigado por un delito alta traición. En este punto la ley singular incumple la doctrina del TC sobre la imposibilidad de que las leyes singulares afecten a personas determinadas y a la prohibición internacional de las autoamnistías.

## VIII

### La extinción de la responsabilidad contable

- 114 El artículo 3 determina que la amnistía produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable. La extinción de la responsabilidad penal y administrativa es una consecuencia lógica de la amnistía. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la responsabilidad contable, teniendo en cuenta que la Unión Europea exige que existan sanciones penales efectivas y disuasorias para proteger los recursos públicos. Protección que también nace del deber de todos los españoles, según el artículo 31 CE, de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la ley, pues tal deber ciudadano conlleva o genera el deber de los poderes públicos de proteger y garantizar que el gasto público responderá a criterios de eficiencia y economía.
- 115 Sobre el artículo 8 relativo a los efectos sobre la responsabilidad contable, debe insistirse en la inconstitucionalidad de la extinción de la responsabilidad contable como consecuencia de la amnistía tal y como ya se ha razonado con anterioridad.
- 116 En relación con la extinción de la responsabilidad contable, en el artículo 13 de la proposición de Ley se establece el archivo de las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas, previa audiencia del Ministerio Fiscal «y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, cuando estas no se hayan opuesto». Es decir, el precepto deja en manos de las entidades públicas perjudicadas el archivo de las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas, pues solo cuando éstas se opongan al archivo de las mismas no se extinguirá la responsabilidad contable y continuarán las actuaciones.
- 117 Conforme a lo razonado sobre el art. 31 CE, no resulta constitucional que las entidades perjudicadas por el menoscabo de los caudales y efectos públicos, en relación con hechos objeto de amnistía, puedan optar por otra posición que no sea la de defensa y recuperación de los recursos públicos en aplicación de la legislación vigente, incluida en la Ley General Presupuestaria.
- 118 La disposición final primera de la proposición de Ley modifica el artículo 39 de la LO del Tribunal de Cuentas, introduciendo un nuevo párrafo tercero en el que se declara: «Quedarán exentos de responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados en los términos en los que se establezca en la ley». De nuevo nos encontramos con una declaración confusa sobre la extinción de la responsabilidad contable por quienes hubiesen



cometido actos que hayan sido amnistiados, dado que condiciona la exención de responsabilidad en los términos que establezca la ley, con lo que reenvía de nuevo la responsabilidad contable a una ley. En todo caso, este Consejo, tal y como se ha expuesto en este dictamen, considera que la extinción de la responsabilidad contable como consecuencia de la amnistía vulneraría la CE y el Tratado de la UE.

## IX

### El efecto inmediato de la amnistía

- 119 En el artículo 4 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, se establece que, sin perjuicio de que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad o una cuestión prejudicial, los efectos de la amnistía se adoptarán de forma inmediata por el órgano judicial que este conociendo del asunto. Así, se impone la puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía y el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real, dejando sin efecto las órdenes de busca y captura y dando por finalizada la ejecución de todas las penas.
- 120 Este efecto inmediato de la amnistía vulnera la división de poderes (artículo 117 CE) pues es el propio legislador el que ordena a los órganos judiciales que adopten de forma inmediata una serie de medidas que no van a poder juzgar ni resolver de forma motivada conforme a la ley. El levantamiento de las medidas cautelares, antes de la declaración de la amnistía mediante una resolución judicial firme, no puede ser una imposición directa del legislador. Deben ser los órganos judiciales, a la vista de las circunstancias concurrentes en cada caso, quienes acuerden mediante resolución judicial motivada el levantamiento de las medidas cautelares. No en todos los casos los efectos de la amnistía podrán ser de aplicación inmediata de forma provisional. En bastantes supuestos, será necesario probar los actos constitutivos de amnistía y, por tanto, el levantamiento de las medidas cautelares necesitará un periodo de prueba y alegaciones. No puede el legislador suprimir el procedimiento judicial necesario para que los jueces y tribunales dicten las resoluciones motivadas que resuelvan cada caso (artículo 120 CE).
- 121 En igual medida, no es posible exigir a los órganos judiciales que apliquen la Ley de Amnistía sin esperar a la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad (artículo 163 CE) o de una cuestión prejudicial (artículo 267 TFUE) cuya resolución será necesaria para garantizar la aplicación constitucional de la ley o la conformidad de la misma con el ordenamiento de la UE.
- 122 La Constitución reserva al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de las leyes, de modo que si los jueces y tribunales consideran que una ley puede vulnerar la Constitución deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Nuestro sistema constitucional no se basa en un control difuso de las leyes, sino en un sistema concentrado ante el TC, que obliga a los jueces y tribunales a esperar a la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad antes de adoptar la decisión que proceda.
- 123 Por ello, el artículo 4 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, en la medida en que impide la suspensión del procedimiento judicial de amnistía ante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, vulnera el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que establece en el artículo 163 de la Constitución.
- 124 Respecto del Derecho de la Unión Europea, el mismo artículo 4 de la proposición de Ley impide la suspensión de las actuaciones judiciales relativas a la amnistía por el planteamiento



de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que vulnera las exigencias del artículo 267 TFUE y por ende el artículo 10.2 de la Constitución Española.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite dictamen sobre la inconstitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña aprobada por el Congreso de los Diputados con fecha 14/03/2024, con arreglo a las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.** Tanto el Gobierno de Aragón como las Cortes de Aragón están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la Ley Orgánica de Amnistía, una vez que ésta sea aprobada, dado que la misma afecta a los intereses aragoneses derivados de las relaciones históricas, económicas, sociales y culturales que la Comunidad Autónoma de Aragón mantiene con la de Cataluña, tal y como se refleja en el Estatuto de Autonomía de Aragón, además de incidir en la unidad de la nación española de la que forman parte Cataluña y Aragón.

**Segunda.** La fórmula de la proposición de ley y el procedimiento de urgencia seguido para aprobar la Ley Orgánica de Amnistía infringe los principios democráticos del Estado de Derecho exigidos en el Derecho de la Unión Europea, al no dar oportunidad de una adecuada participación social, institucional y política en su elaboración, conforme a las técnicas de la democracia deliberativa, lo que puede plantearse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la vía de la cuestión prejudicial.

**Tercera.** La aprobación de la amnistía exige una previa reforma de la Constitución, que no la prevé, habiéndose rechazado en el proceso constituyente las enmiendas que pretendían incluirla, sin que las Cortes Generales puedan hacer valer ningún poder en la materia, dado que la amnistía es una función distinta de la genérica potestad legislativa. Se trata de una función diferenciada que tampoco podría apoyarse en el principio de retroactividad favorable, pues no estamos ante una derogación general de los tipos sancionadores, sino ante una exención de responsabilidad de determinadas personas, que vulnera el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley.

**Cuarta.** Esta amnistía infringe la prohibición constitucional de la arbitrariedad, ya que su causa eficiente consiste exclusivamente en permitir la investidura del presidente del Gobierno de la Nación con los votos de los partidos independentistas, tal y como demuestran los pactos acordados con ellos, las declaraciones parlamentarias y los cambios de postura adoptados por el candidato al puesto, sin que se aprecie ninguna conexión con el necesario ideal de justicia al que debe responder toda amnistía, hasta el punto de que, en vez de promover la paz social, la ha alterado gravemente y sin que se advierta ningún arrepentimiento por parte de los responsables.

**Quinta.** El ámbito objetivo establecido en el artículo 1 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía resulta materialmente indeterminado, en especial por sus referencias a la intencionalidad de los autores, y arbitrario bajo la óptica temporal al abarcar un período de casi trece años sin justificación.



**Sexta.** Las exclusiones de la amnistía previstas en el artículo 2 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía incurren en diversas violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho de la Unión Europea, culminando en el establecimiento de un supuesto específicamente diseñado para excluir toda responsabilidad penal del expresidente de la Generalidad de Cataluña y líder de uno de los partidos independentistas que exigen la amnistía.

**Séptima.** La extinción de la responsabilidad contable prevista en los artículos 3 y 13 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía infringe el Derecho de la Unión Europea y la exigencia constitucional de que el gasto público responda a criterios de eficiencia y economía, particularmente al dejar a las entidades públicas perjudicadas en libertad de recuperar o no los recursos públicos menoscabados.

**Octava.** El efecto inmediato de la amnistía incluso frente a decisiones judiciales que planteen cuestiones de inconstitucionalidad o prejudiciales, tal y como se establece en el artículo 4 de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía, vulnera las exigencias en materia de control de constitucionalidad de las leyes y de ajuste al Derecho de la Unión Europea.

**LA SECRETARIA,  
Lucía Saavedra Martínez**

**EL PRESIDENTE,  
Xavier de Pedro Bonet**