

Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña [BOCG-15-B-32-1]

AMNISTÍA: APUNTES CONSTITUCIONALES Y PRINCIPALES ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN JURÍDICA

El 24 de noviembre de 2023 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* publicaba el Acuerdo de la Mesa de la Cámara Baja de admitir a trámite la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña [[BOCG, núm. 32-1, de 24 de noviembre](#)], presentada a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista.

La proposición de ley no ha pasado desapercibida en la medida en que parte del debate jurídico-constitucional, político y social se centra en determinar si la amnistía entra dentro de la [potestad legislativa](#) de las Cortes (artículo 66.2 CE)¹. A mayor abundamiento, desde la óptica jurídica constitucional la discusión jurídica se centra en la constitucionalidad de un instrumento jurídico (amnistía) cuyo presupuesto de base es la extinción de la responsabilidad penal (y, no solo) de determinados delitos, con lo que ello supone indiciariamente de fractura de la [igualdad constitucional](#). Repárese en la definición de amnistía del [Diccionario de la Real Academia de la Lengua](#):

Amnistía: Del gr. ἀμνηστία *amnēstía*; propiamente ‘olvido’.

Primera acepción: «Perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores».

En la misma línea, consúltese la definición recogida en el [Diccionario panhispánico del español jurídico](#), a saber:

Amnistía

1. Constitucional. Forma de ejercicio del derecho de gracia que corresponde a los poderes públicos. A diferencia del indulto, que se basa en razones de equidad y se concede individualmente, la amnistía tiene naturaleza colectiva y se ordena normalmente por razones de orden público de carácter extraordinario como el término de una guerra civil o un período de excepción. El artículo 62² de la CE, prohíbe el otorgamiento de indultos generales.

2. Fiscal. Extinción por ley del derecho de crédito que ostenta la Hacienda pública frente a colectivos de obligados tributarios por razón de determinados tributos o hechos

1. El párrafo 2 del artículo 66 de la CE preceptúa: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

2. El artículo 62.i) de la CE dispone: «Corresponde al Rey: i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales».

tributarios. Constituye una ruptura de los principios constitucionales de generalidad, capacidad económica e igualdad de los tributos. También supone una excepción a lo establecido en el artículo 7.2³ de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre [BOE-A-2003-21614], que prohíbe la concesión de exenciones, condonaciones, rebajas o moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda pública estatal salvo en los casos y formas previstos en las leyes.

3.- Derecho Administrativo sancionador. Extinción de la responsabilidad mediante una forma de ejercicio del derecho de gracia que supone la extinción de la infracción y de todas sus consecuencias. Como manifestación del derecho de gracia cuenta con un reconocimiento expreso en el artículo 62 de la CE, que únicamente proscribe el otorgamiento de indultos generales. En el ámbito administrativo sancionador es una figura en desuso, pues no se reconoce en la legislación básica estatal y ha desaparecido de la Ley General Tributaria, aunque todavía encontramos una mención a la amnistía en el artículo 19⁴ del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado [BOE-A-186-1216].

Las definiciones extractadas resultan ilustrativas a la hora de delimitar conceptualmente la amnistía, observándose conexiones con otros términos tales como condonación (perdón) de sanción, acto de clemencia, derecho de gracia, etc.

Con base en lo sucintamente referenciado a nivel conceptual, procede analizar el contenido de la *Proposición de Ley Orgánica* a efectos de concretar las principales dudas jurídicas, a nivel constitucional, que se suscitan y que, en cualquier caso, corresponderá al máximo intérprete constitucional aclarar si, llegado el momento, se articulan y plantean los procedimientos de control jurisdiccional de constitucionalidad establecidos al efecto por los sujetos legitimados, a saber: recurso de inconstitucionalidad⁵ y cuestión de inconstitucionalidad⁶.

3. La dicción literal del párrafo 2 del artículo 7 es del siguiente tenor: «Tampoco se concederán exenciones, condonaciones, rebajas ni moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda Pública estatal, sino en los casos y formas que determinen las leyes, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16 de esta ley».

4. El artículo 19.1 del Real Decreto 33/1986 dispone: «La responsabilidad disciplinaria se extingue con el cumplimiento de la sanción, muerte, prescripción de la falta o de la sanción, indulto y amnistía».

5. Véase el contenido del artículo 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Dispone textualmente: «El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial».

6. Consúltese el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Preceptúa: «Uno. Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta Ley. Dos. El órgano judicial solo podrá plantear la cuestión una vez

Comienza la proposición de ley orgánica con una amplia «Exposición de motivos» en donde se trata de justificar la necesidad y la oportunidad de la norma en aras de «superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados» (p. 1) para mejorar la convivencia democrática y la cohesión social. De ahí que, en las primeras líneas, se delimite conceptualmente la amnistía en los siguientes términos:

Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto determinado.

Repárese que el texto habla de «excepcionar» la aplicación de normas plenamente vigentes. Por tanto, constituye una anomalía en la normal observancia del principio de legalidad. Téngase en cuenta que «excepcionar» es un verbo transitivo y, en tal sentido, requiere de un objeto directo sobre el que el sujeto ejecuta la acción. En el caso concreto, a la hora de eximir del cumplimiento de normas vigentes. De ahí, la exigencia de analizar la proposición normativa con las máximas precauciones en la medida en que cabe inferir conflictos entre valores, principios y bienes jurídicos constitucionales de especial relevancia, a saber: legalidad, seguridad jurídica, igualdad ante la ley, supremacía Constitucional y, su correlativo, de sometimiento de todos los poderes a la Constitución.

La proposición de ley orgánica alude a la facultad legislativa en la que se enmarca la iniciativa legislativa presentada. Una facultad legislativa que, si bien no se discute en tanto que es presentada por sujetos que ostentan la iniciativa legislativa por *mor* de lo preceptuado en el artículo 87 CE, resulta dudosa —en estrictos términos jurídicos— cuando se entra en la parte sustantiva (o contenido) de la ley. Téngase en cuenta que la Constitución, si bien no prohíbe la amnistía, sí lo hace en lo que atañe a los indultos generales. En este sentido, y con las distancias a nivel cualitativo entre una y otra figura, sí se enmarcan sendos instrumentos jurídicos en el marco del llamado derecho de gracia. En cualquier caso, repárese que es el propio Tribunal Constitucional el que cataloga la amnistía como una «operación excepcional» (STC 147/1986, de 25 de noviembre [BOE, núm. 295, de 10 de diciembre de 1986] (FJ. 2))⁷. Por tanto, cabría pensar en la nece-

concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese, y deberá concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión [...]».

7. Véase el FJ.2 de la STC 147/1986 en donde el máximo intérprete constitucional señala: «[...] Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes 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

sidad de una habilitación constitucional específica o, en su caso, en un enjuiciamiento constitucional más estricto que el que se lleva a cabo ante dudas de constitucionalidad otro tipo de disposiciones normativas con fuerza de ley.

Continuando con el análisis de la exposición de motivos, en el párrafo cuarto se señala que la «amnistía» forma parte de nuestra tradición jurídica, indicando como antecedente inmediato la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía [[BOE-A-1977-24937](#)]. En este sentido, conviene significar las distancias entre una y otra situación (y su contexto), en tanto que presupuesto para el posterior pacto de reconciliación tras la dictadura.

Los mismos comentarios serían extensibles en lo que atañe a las referencias que la exposición de motivos recoge sobre ejemplos de amnistía en nuestro entorno europeo citando expresamente los ejemplos de Italia, Francia y Portugal, así como en el ámbito de la Unión Europea en donde se alude a la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [[DOUE-L-2002-81377](#)]. En concreto, sobre esta última disposición es la cita del artículo 3 la que cobra protagonismo. Dispone textualmente:

Artículo 3. Motivos para la no ejecución obligatoria de la orden de detención europea
La autoridad judicial del Estado miembro de ejecución (denominada en lo sucesivo «autoridad judicial de ejecución») denegará la ejecución de la orden de detención europea en los casos siguientes:

1) Cuando el delito en que se base la orden de detención europea esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución si éste tuviere competencia para perseguir dicho delito según su propio Derecho penal [...]

A nivel jurisprudencial, la exposición de motivos extracta referencias a pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-665/20 PPU, de 29 de abril de 2021; asunto C-203/20, de 16 de diciembre), en donde la idea que subyace es el encaje europeo de amnistías cuyo objetivo es despojar de carácter delictivo a los hechos sobre los que se aplica resultante de un procedimiento de índole legislativa. En los mismos términos cabría aludir a la referencia que la exposición de motivos recoge sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tribunal que reconoce la validez y la oportunidad política de la amnistía, fijando, eso sí, límites cuando se trata de «graves

de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común. En unos casos —normalmente para relaciones en las que el Estado aparece involucrado como poder público—, la aplicación de la amnistía supondrá lo que se ha llamado por la doctrina «derogación retroactiva de normas», haciendo desaparecer por completo las restricciones que sufrió el derecho o libertad afectado, con todas las secuelas, con lo que puede decirse que el derecho revive con carácter retroactivo; no obstante, la amnistía no deja de serlo por tener efectos más limitados, y ello sucede especialmente en relación con relaciones sometidas a un régimen jurídico privado, en las que se pretende las más de las veces conceder en el presente, y para el futuro, una serie de derechos».

violaciones de los derechos humanos» al tratarse de hechos que «no pueden quedar al margen de la obligación de los Estados de enjuiciarlos y sancionarlos» [sentencia de 27 de mayo de 2014, de la Gran Sala, [dictada en el caso Margus contra Croacia](#)].

Desde estas premisas normativas y jurisprudenciales a nivel europeo se articula normativamente la proposición de ley orgánica objeto de análisis en estas líneas. Una proposición normativa que remarca su plena constitucionalidad con base en pronunciamientos previos del máximo intérprete constitucional español, a saber: STC 28/1982, de 26 de mayo; STC 63/1983, de 20 de julio; STC 116/1987, de 7 de julio, etc. Pero, es más, la exposición de motivos hace especial hincapié en la opción legislativa en el marco de leyes singulares, que, si bien son (y deben ser) excepcionales, no impide —a juicio de los proponentes de la iniciativa legislativa— «dictar [...] preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos».

Ahora bien, ¿cuál es el canon de constitucionalidad que debe sortear normas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y la ejecución de la medida articulada por el legislador para un supuesto de hecho determinado, aislado en una ley singular? ¿Cómo opera o debe operar el principio de igualdad constitucional en este caso? ¿Cómo justificar un tratamiento diferente en la norma y desde la norma ante unos mismos hechos para personas que se encuentran comprendidas en el supuesto habilitante de la norma con relación a personas fuera de ese supuesto habilitante? ¿Cuál es el elemento de comparación y su justificación constitucional?

Repárese que la proposición normativa se encuentra articulada en tres títulos, dieciséis artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

En lo que atañe al contenido sustantivo de la proposición de ley orgánica resulta de interés focalizar la atención en el artículo 1, que regula el ámbito objetivo de aplicación. Dispone textualmente:

Artículo 1. Ámbito objetivo

1. Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de enero de 2012 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones cometidas entre estas fechas, aunque no se encuentren directamente relacionadas con estas consultas o incluso hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración [...].

A continuación, el precepto normativo recoge un elenco de actos amnistiados en el marco del proceso independentista como los que siguen: actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos. Entre estos actos se citan expresamente los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra;

actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior; los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención, etc.

En lo que atañe al grado de ejecución de los actos amnistiados, el párrafo 2 del artículo 1 lo deja claro: «Los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable amnistiados en virtud del apartado 1 de este artículo lo serán cualquiera que sea su grado de ejecución, incluidos los actos preparatorios, y cualquiera que fuera la forma de autoría o participación». Obviamente, la norma recoge unos supuestos en los que no se aplicará la amnistía (excepciones), entre los que cabe citar expresamente los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto, lesiones al feto, pérdida o inutilidad de un órgano o miembro, etc. En los mismos términos, se citan los actos tipificados como delitos de torturas o tratos inhumanos o degradantes, así como los actos tipificados como delitos de terrorismo tipificados en el Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal siempre y cuando haya recaído sentencia firme.

Especial atención cabe prestar al Título II de la proposición normativa, en donde es el artículo 3 el que regula los efectos de la aplicación de la ley de amnistía, a saber: la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable. Los artículos que siguen regulan los efectos específicos sobre la responsabilidad penal (art. 4) con una apelación directa al órgano judicial competente en cuanto a su ejecución, efectos sobre la responsabilidad administrativa (art. 5), efectos sobre indemnizaciones y restituciones (art. 7), efectos sobre la responsabilidad civil y contable (art. 8), así como la competencia y procedimiento para la aplicación de la amnistía (art. 9, Título III).

Se está, sin duda, ante una proposición normativa que no ha pasado desapercibida para nadie y cuya tramitación parlamentaria evidencia la complejidad jurídica de la misma para que tenga encaje constitucional. Ténganse en cuenta, sobre este particular, las [Observaciones Técnicas a la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña](#) (núm. expediente 122/19), de fecha 10 de enero, emitidas por los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. Un informe cuya lectura resulta pertinente en esta fase de tramitación parlamentaria. Máxime porque plantea dudas relativas a que la amnistía previa a la Constitución formara parte del pacto constitucional originario, siendo esta 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 la decisión del legislador». El informe alerta del desbordamiento que el contenido de la actual proposición de ley de amnistía supone en lo que afecta a la naturaleza jurídica de «leyes singulares». Repárese que los letrados de la Comisión de Justicia hacen hincapié en que su contenido

material no se dirige en todo o en parte a la actividad ejecutiva o administrativa (como en supuestos previos que cuentan con aval constitucional), sino que incide de forma directa en el ejercicio de la potestad jurisdiccional atribuida en exclusiva a juzgados y tribunales (art. 117.3 CE).

Llegados a este punto, habrá que estar a la tramitación parlamentaria de la norma y a las modificaciones que se incorporen en su articulado final tras haber sido devuelta a la Comisión de Justicia con fecha 30 de enero de 2024 al no contar con el aval parlamentario en una primera votación, al ser votada en contra por los grupos parlamentarios JxCat, PP y Vox del Congreso.

El debate jurídico y, específicamente, jurídico-constitucional se torna interesante a la par que enriquecedor a los efectos de determinar si, finalmente, la norma gozará de encaje constitucional o, por el contrario, su contenido excederá los límites constitucionales articulados por el poder constituyente.

María Concepción TORRES DÍAZ
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Constitucional y abogada
Universidad de Alicante
concepcion.torres@ua.es