

**Solicitud al Defensor del Pueblo
para la interposición de un recurso
de inconstitucionalidad contra la
Ley de Amnistía**

Informe técnico

Al amparo del art. 162.a) de la Constitución Española, el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad y de acuerdo con el art. 10 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que reconoce que cualquier persona natural o jurídica con un interés legítimo puede instar al Defensor del Pueblo para que inicie actuaciones en defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos, la Fundación Hay Derecho SOLICITA que, en el plazo de tres meses previstos por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo recurra la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en base a los siguientes antecedentes y fundamentos jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

- I. **Acuerdo de investidura ERC-PSOE.** El 2 de noviembre, ambos partidos formalizaron un pacto de investidura en la que ya se prevé la “culminación de la desjudicialización” a través de la aprobación de una 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”. Asimismo, una vez aprobada, se contempla la creación de una Mesa de Diálogo, Negociación y Acuerdo para impulsar el diálogo institucional entre gobiernos sobre el futuro político de Cataluña.

- II. **Acuerdo de investidura Junts-PSOE.** El 9 de noviembre de 2023, Junts per Catalunya y el PSOE formalizaron el acuerdo de investidura. En él se contempla la aprobación de una Ley de Amnistía “como requisito imprescindible” para abordar los retos del futuro inmediato, que 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”. Además, se prevé la constitución de comisiones de investigación, cuyas conclusiones deberán tenerse 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”.

- III. **Tramitación parlamentaria y vicisitudes judiciales conectadas con la misma:**
 - **6 de noviembre de 2023.** La Audiencia Nacional imputa a Marta Rovira, secretaria general de ERC, por un delito de terrorismo.
 - **13 de noviembre de 2023.** El Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso presenta la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.
 - **18 de noviembre de 2023.** El Senado modifica su Reglamento para que la Mesa pueda

decidir, en cada caso, si los proyectos y las proposiciones de ley se tramitan por procedimiento ordinario o de urgencia.

- **5 de diciembre de 2023.** El Senado modifica su Reglamento para, entre otras cosas, especificar que corresponde al Letrado Mayor emitir informe sobre la conformidad de las iniciativas legislativas con la Constitución, y para habilitar a la Presidencia del Senado para solicitar en el caso de proposiciones de ley aprobadas por el Congreso los informes que hubieran sido preceptivos si se hubieran presentado como proyectos de ley.
- **30 de enero de 2024.** El Pleno del Congreso de los Diputados rechaza la proposición de Ley, devolviéndola a la Comisión de Justicia, con el voto en contra de Junts per Catalunya. El resultado de la votación fueron 179 votos en contra (PP, Vox, Junts, UPN y CC) y 171 a favor (PSOE, Sumar, EH Bildu, ERC, PNV y BNG).
- **29 de febrero de 2024.** El Tribunal Supremo abre causa penal por delito de terrorismo a Carles Puigdemont y al diputado Rubén Wagensberg.
- **7 de marzo de 2024.** Se aceptan las enmiendas de Junts acotando los delitos de terrorismo excluidos de la amnistía e incorporando modificaciones a la amnistía de delitos de malversación de fondos públicos.
- **14 de marzo de 2024.** El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba la proposición de ley, por 178 votos a favor (PSOE, Sumar, Junts, ERC, EH Bildu, PNV y BNG) y 172 en contra (PP, Vox, UPN y CC), y la envía al Senado.
- **18 de marzo de 2024.** Informe de la Comisión de Venecia (Consejo de Europa), a petición del Partido Popular.
- **14 de mayo de 2024.** El Senado veta la Ley de Amnistía y la devuelve al Congreso, con el voto favorable del PP, Vox, AHI, UPN y CC (149), y el voto en contra de PSOE, EH Bildu, ERC, PNV, PSE-EE, Junts, BGN, PiF, CCPV, Más Madrid, Geroa Bai y ASG (113).
- **30 de mayo de 2024.** El Congreso aprueba definitivamente la Ley de Amnistía con 177 votos a favor (PSOE, Sumar, Junts, ERC, EH Bildu, PNV y BNG) y 172 votos en contra (PP, Vox y CC).
- **11 de junio de 2024.** Publicación en el BOE y entrada en vigor de la Ley 1/2024 de 10 de junio de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, LOA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La ley de amnistía como ejercicio de una potestad exorbitante de dudosa constitucionalidad.

La LOA ha sido adoptada sin una base constitucional expresa que ampare la facultad de las Cortes Generales para adoptar medidas de amnistía. En este sentido, hay que recordar que **la facultad de amnistiar es una potestad exorbitante que no tiene que confundirse de forma necesaria con la potestad legislativa. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional “es una operación excepcional”** (STC 147/1986).

De hecho, así se contemplaba en la enmienda 504 presentada en las Cortes constituyentes por el Grupo Mixto, firmada por el constitucionalista Raúl Morodo, donde la facultad de amnistiar se le reconocía a las Cortes de forma diferenciada del resto de sus potestades. En concreto, esta enmienda pretendió que el entonces art. 58 (actual 61) tuviera en su apartado primero la siguiente redacción: “Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuyen la Constitución”. Asimismo, la enmienda 744 presentada por el diputado César Llorens, de UCD, también propuso habilitar al Parlamento para dictar amnistías. Ambas enmiendas fueron rechazadas sin que quedara constancia en los debates sobre las razones para no constitucionalizar este instrumento.

De ello puede deducirse, como hacen algunos autores, que el único derecho de gracia contemplado por nuestra Constitución expresamente es el indulto, que corresponde al Poder Ejecutivo, estableciéndose en el art. 62.i) de la CE lo reconozca como una facultad del rey señalando que le corresponde “ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales”.

En todo caso, no existe jurisprudencia constitucional concluyente en cuanto a la posibilidad de adoptar leyes de amnistía en el marco de la Constitución de 1978 y el silencio de la Constitución ha dado lugar a interpretaciones dispares en sede académica. A este respecto, debe destacarse que un importante sector doctrinal ha venido entendiendo que, a pesar de que entre indulto y amnistía no exista una “diferencia meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa” (STC 147/1986), si el constituyente prohibió los indultos generales, tanto más debe apreciarse para las amnistías, cuyos efectos son mucho más intensos. Otros autores sostienen, por el contrario, que una amnistía en abstracto es constitucionalmente posible precisamente porque la CE no la prohíbe, pero que requeriría de unos especiales requisitos precisamente por su carácter excepcional.

En este sentido, hay que hacer constar como precedente que se rechazó “a limine” la tramitación de otra proposición de ley de amnistía por considerarla manifiestamente inconstitucional. En concreto, la proposición de ley de amnistía presentada por Esquerra Republicana, Junts per Catalunya, el PCeCAT) y la CUP en 2021, bajo el epígrafe “Resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español”, no fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso, por el voto en contra del PSOE, el PP y Vox por razones de palmaria inconstitucionalidad. Incluso, en la [propuesta motivada](#) elevada por el Ministro de Justicia para la concesión del indulto a los castigados por el procés, de 22 de junio de 2021, se reconocía que el indulto no hacía desaparecer el delito,

“a diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional”. Una conclusión que fue reiterada por importantes ministros del Gobierno socialista hasta pocos días antes de las elecciones generales del 23 de julio de 2023.

En todo caso, en el ámbito del Derecho comparado, las amnistías se confirman como instrumentos muy excepcionales, más aún en aquellos casos en los que no hay base constitucional expresa para su adopción. De ahí que la Comisión de Venecia en su dictamen haya recomendado que se regule de forma explícita la concesión de amnistías por el Poder legislativo, para superar la “viva controversia” que ha suscitado su aprobación.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, por mucho que en la Exposición de Motivos de la LOA la misma se califica como una “ley singular”, lo cierto es que ésta no responde a esa tipología de leyes tal y como ha sido concebida por nuestra jurisprudencia constitucional: “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro”. Ciertamente comparten con este tipo de leyes que las mismas son dictadas en atención a un “supuesto de hecho concreto y singular”, lo que desvirtúa la vocación abstracta de toda ley, de ahí una de sus excepcionalidades; pero, a diferencia de las leyes singulares, no estamos ante normas autoaplicativas que “contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”, ni tiene estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida (por todas, STC 203/2013). Por tanto, no puede defenderse la LOA con el argumento de que se trata de una categoría de ley singular admitida por nuestro Tribunal Constitucional.

Por todo ello, puede concluirse que existen argumentos para **reputar inconstitucional la potestad de amnistiar que se arroga el Parlamento que habría incurrido en ultra vires al aprobar esta ley**, pero, aunque se asumiera que el Parlamento sí puede aprobar leyes de amnistía, tratándose de un instrumento de carácter excepcional debe reunir unas especiales **exigencias de razonabilidad y de proporcionalidad que en este caso concreto consideramos que no concurren**. Dicho de otra manera, esta LOA por el contexto en el que se aprueba, el procedimiento seguido para su aprobación y su propio contenido es una norma que conculca principios constitucionales, especialmente al haberse diseñado como una “autoamnistía”.

SEGUNDO.- Arbitrariedad de la Ley, seguridad jurídica y quebranto del principio de igualdad: un caso flagrante de autoamnistía

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución”, por lo que **el Parlamento se encuentra sujeto a la prohibición de arbitrariedad recogida en el art. 9.1 CE**. Una conclusión confirmada por el Tribunal Constitucional, si bien ha mantenido un canon de enjuiciamiento deferente con el legislador, en virtud del cual “el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (STC 108/1986).

Ahora bien, la naturaleza radicalmente excepcional de una ley de amnistía reclama **un control constitucional particularmente intenso sobre la actuación del legislador democrático**. En palabras del prof. Cruz Villalón: “Como tal amnistía política implica ya que la excepcionalidad por definición de toda amnistía se eleva al cubo: es excepcional dentro de la propia excepción de la medida. **Esta no ha de estar simplemente justificada, sino excepcionalmente justificada**”. Añadiendo: “el control de proporcionalidad de esta medida se presenta con una particular urgencia, prácticamente solapado con el de interdicción de la arbitrariedad”.

Un juicio que debe conectarse, además, con **la prohibición de conceder autoamnistías**, práctica condenada por la Comisión de Venecia como un límite derivado de los principios del Derecho internacional de los derechos humanos. En concreto, siguiendo con la definición aportada por la propia Comisión de Venecia en el informe al que ya hemos hecho referencia, se entendería como autoamnistía “cuando los autores o las instituciones responsables se conceden a sí mismos o a sus miembros inmunidad judicial, a menudo en los umbrales de una transición política”.

Sobre la base de esta definición, se pueden extraer unos primeros indicios que permiten apreciar cuando estaríamos ante un supuesto de amnistía vedada de acuerdo con los postulados de un Estado democrático de Derecho: así, entre otros, la finalidad y condicionantes reales que han motivado su aprobación (más allá de lo que la propia ley invoque), su carácter auténticamente impersonal y las mayorías para su adopción. Este último punto parece especialmente relevante: cuanto más holgada y transversal sea la mayoría con la que se aprueba una amnistía, más difícil es que pueda considerarse un caso de autoamnistía, lógicamente.

Por esa razón, la Comisión de Venecia ha insistido particularmente en **la importancia de que las leyes de amnistía se adopten con amplias mayorías y a través de procedimientos que faciliten la deliberación y el debate**. Por el contrario, si la mayoría que ha sustentado la aprobación de una amnistía es muy ajustada, relativamente homogénea y compacta ideológicamente y provoca una profunda división primero en el Parlamento y después en la propia sociedad podemos tener un indicio revelador de una posible autoamnistía.

Pues bien, si tenemos en cuenta estos indicios en relación con **la LOA, podemos comprobar que hay manifestaciones muy claras de autoamnistía**. En primer lugar, las genéricas declaraciones incluidas en la Exposición de Motivos de la LOA sobre su concepción como “un paso necesario para superar las tensiones referidas y eliminar algunas de las circunstancias que provocan desafección” en relación con “la situación de alta tensión política que vivió la sociedad catalana de forma especialmente intensa desde finales de 2011”, no pueden esconder la realidad de que **la causa eficiente para la aprobación de esta ley fueron los pactos de investidura** en los que los partidos que habían liderado el proceso rupturista en Cataluña en 2017, de manera particular Junts per Catalunya (en adelante, Junts) **se procuraron una amplísima impunidad**, no sólo penal, sino también en el orden administrativo y contable e incluso en las responsabilidades civiles por daños públicos, **a cambio de garantizar la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del PSOE, dado que sus 7 votos eran imprescindibles para ello**.

Efectivamente, las elecciones generales del 23-J produjeron un Congreso fragmentado, con la siguiente composición: 137 escaños del Partido Popular, 121 del PSOE, 33 de Vox, 27 de SUMAR, 7 de ERC, 7 de Junts per Catalunya, 6 de EH Bildu, 5 del PNV, 4 de Podemos, 1 del BNG, 1 de Coalición Canaria y 1 de Unión del Pueblo Navarro. Para la investidura de un candidato como

presidente del Gobierno, es necesaria la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados o, transcurridas 48 horas, por mayoría simple (artículo 171.5 del Reglamento del Congreso y 99.3 de la Constitución Española). Para conseguirlo, se necesitan 176 votos a favor, es decir, la mitad más uno del total de la Cámara. Teniendo en cuenta los votos en contra del Partido Popular y de Vox, la investidura de Pedro Sánchez era inviable sin los votos a favor de Junts y de ERC, en particular los de Junts dado que ya en la legislatura anterior ERC había apoyado en diversas ocasiones al gobierno de coalición PSOE-Podemos.

Es interesante señalar que antes de las negociaciones de investidura, el PSOE, que es el partido que presentó en el Congreso la proposición de ley de amnistía, había venido insistiendo no sólo en que una medida del género no fuera deseable desde un punto de vista político, sino que, directamente, sus principales representantes consideraban que era inconstitucional. Como se ha adelantado, en junio de 2021, el Ministerio de Justicia elevó al Consejo de Ministros una [propuesta motivada](#) para la concesión de indulto a Oriol Junqueras, en el que se afirmaba que “a diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional (...) el indulto no hace desaparecer el delito” (párrafo 35). En la misma línea, [tras su reunión con Pere Aragonès](#), presidente de la Generalitat, en septiembre del mismo año, Pedro Sánchez afirmó que el ni el referéndum de autodeterminación ni la amnistía eran posibles no sólo porque “la Constitución no lo permite”, sino “porque la sociedad catalana y la española no puede sufrir mayores desgarros y fracturas”. Posteriormente, en una [entrevista en la Sexta](#) en noviembre de 2022, afirmó que la amnistía era “algo que, desde luego, este Gobierno no va a aceptar y que, desde luego, no entra en la legislación y en la Constitución española” (minuto 3:29).

A mayores, esta sospecha de autoamnistía se ha visto confirmada durante la tramitación de la proposición de ley, no sólo cuando se han ido conociendo detalles sobre su negociación con los propios beneficiarios de la misma, sino también en cuanto que las enmiendas aprobadas a propuesta de Junts han ido “reaccionado”, valga la expresión, a las vicisitudes procesales de los principales afectados, y en particular del líder de Junts, Carles Puigdemont.

Especialmente, sus propios beneficiarios han ido modificando su redacción no sólo en cuanto a la definición de su ámbito subjetivo y objetivo, sino también en el temporal, con el objetivo de garantizarse una inmunidad absoluta. En ese sentido, la proposición de ley ya tenía un ámbito temporal particularmente amplio (desde el 1 de enero de 2012, muy anterior a la consulta de 2014 y a los sucesos de otoño de 2017), pero, por razones no justificadas, Junts per Catalunya presentó una enmienda al artículo primero de la proposición de ley extendiendo su ámbito de aplicación hasta el 1 de noviembre de 2011, frente al 1 de enero de 2012 original, con el fin de “incluir todas las actuaciones tipificadas como delito o determinantes de responsabilidad administrativa o contractual, vinculadas de una u otra forma a la consulta del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017” ([enmienda número 25](#)).

Así, esta ampliación temporal habría servido para incluir como amniable, por ejemplo, el presunto delito de desvío de fondos del que estaba acusado Francesc Homs, ex-consejero de Presidencia de la Generalitat y portavoz del gobierno del Parlament de Cataluña entre 2010 y 2015, cuyo inicio sitúa la fiscalía, precisamente, en noviembre de 2011.

Por estas razones, puede concluirse que estamos ante una **amnistía ad personam y discriminatoria, con la que se pretende precisamente beneficiar a personas muy concretas**

aunque, de forma colateral, extienda sus efectos a otros beneficiarios. Una amnistía que ha sido exigida y redactada por quienes entregaban sus votos para la investidura del Presidente del Gobierno. Esta amnistía se aleja así del mandato reconocido por la Comisión de Venecia que ha indicado que el respeto al principio de igualdad exige que “en la medida que las amnistías son medidas impersonales, los criterios no deben ser establecidos para cubrir a personas individuales”.

A mayor abundamiento, a la luz de su art. 1, esta amnistía resulta discriminatoria ya que sólo se incluyen como beneficiarios de la misma a quienes han realizado actos ilícitos con fines independentistas (en concreto, la ley menciona actos “en el marco de las consultas soberanistas”, “en el contexto del denominado proceso independentista catalán”, y luego va precisando: “con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña...”), si bien, como excepción, incluye a los policías que intervinieron en actuaciones para evitar los actos independentistas (letra e); pero no a quienes, en ese mismo contexto de ruptura, hubieran cometido infracciones análogas pero con una finalidad diferente. Lo que revela con nitidez cómo se trata de una amnistía ad personam, que ha sido aprobada para conseguir la inmunidad de quienes la han promovido a cambio de sus votos. Un dato que fue advertido por el Informe aprobado por el Consejo General del Poder Judicial en el que se subrayaba que: “Debe ponerse de manifiesto que en la descripción de este panorama social solo se considera por el prelegislador esa pretendida mayoría independentista, sin mención alguna a esas mismas posiciones políticas y sociales que están en una posición contraria, es decir, que se oponen a ese proceso independentista, las cuales, debe entenderse en el razonamiento del prelegislador, es la que propicia precisamente esa “tensión institucional”, pese a lo cual se silencia su existencia”. A este respecto, debe destacarse que [algunos de los agentes de policía beneficiados por esta amnistía han mostrado su contrariedad](#), ya que se les ha privado de la posibilidad de ser absueltos en los correspondientes procesos judiciales.

Incluso, la **ruptura con el principio de igualdad y el carácter “ad personam” de esta ley** se hace especialmente patente en las **previsiones que pretenden imponer para el caso concreto una interpretación determinada que se aleja de la interpretación general que viene haciendo la jurisprudencia de esos elementos típicos de forma reiterada.**

Así ocurre con el apartado 4º del art. 1 LOA que prescribe que “No se considerará 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”. Y es que el legislador pretende forzar aquí una concreta interpretación del elemento típico del enriquecimiento, sólo para los casos afectados por esta ley, que contradice la interpretación judicial que de forma sistemática y reiterada vienen realizando los tribunales de justicia en nuestro país para este tipo de delitos, como ha evidenciado el propio Tribunal Supremo en su [Auto 8378/2024](#), de 1 de julio.

Del mismo modo debe reputarse **una discriminación irrazonable que se amnistíen las distracciones de fondos públicos si afectan a intereses financieros de todos los españoles**, pero no cuando lo comprometido sean los **intereses financieros de la Unión Europea**.

Asimismo, en segundo lugar, la LOA adolece también de un **grave problema de seguridad jurídica, que conecta con las exigencias de determinación y de taxatividad de acuerdo con el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), habida cuenta de la “amplitud e indeterminación”**

de su ámbito material y temporal, como también ha constatado la Comisión de Venecia. En este punto, la Comisión recuerda que “El principio de nulla poena sine lege, o no cabe punibilidad sin ley, desarrollado en la jurisprudencia del TEDH, exige una definición clara de los delitos y las penas. Claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad son los requisitos cualitativos para cualquier ley que afecte al ámbito penal. Estos principios se aplican tanto a la legislación que introduce o modifica delitos y penas como a la legislación que despenaliza delitos y penas. Todo el ámbito del derecho penal - la *matiere penale* - se rige por el principio de estricta seguridad jurídica: como se indica en los Criterios de Verificación del Estado de Derecho, «el grado necesario de previsibilidad depende (...) de la naturaleza de la ley. En particular, es esencial en la legislación penal». Dado que las leyes de amnistía despenalizan un conjunto específico de actos, aunque sólo sea por un periodo de tiempo delimitado, deben estar sujetas a los mismos principios que se aplican a las disposiciones de derecho penal”.

En este punto, la Comisión ha señalado que “es fundamental que sus efectos se formulen con suficiente precisión y claridad para hacer previsible en el ámbito personal, sustantivo y temporal de la amnistía”. Unas exigencias coincidentes con las que ha sentado la jurisprudencia constitucional en este principio en el ámbito nacional.

Pues bien, lejos de dicha concreción, la LOA se extiende a cualesquiera actos susceptibles de generar responsabilidad penal, administrativa o contable realizados “en el contexto del denominado proceso independentista catalán” realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 (art. 1.1 LOA), por tanto, muchos de ellos, con una conexión causal lejana, si es que se puede determinar su existencia, con las correspondientes consultas ilegales del 9 de noviembre de 2014 y del 1 de octubre de 2017. En efecto, **el afán por garantizar una inmunidad absoluta ha llevado a que el ámbito de aplicación que recoge la ley sea muy amplio y exista un débil nexo causal entre las conductas previstas y el contexto del proceso independentista**, lo que exige en muchos casos **remisiones a la intencionalidad subjetiva de los autores al realizar determinadas conductas**.

Una falta de determinación de la LOA que fue advertida por la propia Comisión de Venecia y, sin embargo, no se subsanó en la tramitación parlamentaria cuando todavía hubiera sido posible. Así la Comisión dijo que: “En cuanto a la seguridad jurídica, la Comisión observa que el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía, tal como se define en el artículo 1.1 del proyecto de ley de amnistía, es muy amplio e indeterminado”. El resultado, según se ha dicho, es un ámbito de aplicación vago e indeterminado que da lugar a una extraordinaria inseguridad jurídica, con un notable potencial expansivo, incompatible con las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). Por ejemplo, aprovechando la amplitud de esta ley, se ha llegado a [plantear](#) si las pintadas de “puta España” en la pared del Ayuntamiento de un pueblo mallorquín pueden beneficiarse de los efectos de la amnistía.

Por último, la LOA ha sido **aprobada por una exigua mayoría absoluta en el Congreso y con el veto del Senado**, lo que, según lo señalado, es indicio adicional de que nos podemos encontrar con una autoamnistía: en concreto, la ley se aprobó por el Congreso con 177 votos a favor y 172 en contra, con un total de 349 votos emitidos, mientras que el veto del Senado se aprobó con 149 votos a favor y 113 votos en contra, con un total de 262 votos emitidos. Una mayoría coincidente con el “bloque” de investidura, en la que han quedado fuera toda la oposición política que integra a la mitad del arco parlamentario, incluido el primer partido en votos y escaños tras las últimas

elecciones generales. Una decisión que cuenta, además, con la oposición de los gobiernos de al menos 12 de las 17 Comunidades Autónomas, incluyendo 11 gobernadas por el Partido Popular y Castilla La-Mancha, presidida por Emiliano García-Page, del partido del gobierno, quien ha afirmado que la ley es “una agresión al concepto de igualdad”, y que “el perdón no se contrata a cambio de un chantaje” .

Así las cosas, la finalidad pretendidamente de interés general invocada por el Preámbulo de Motivos de la Ley de forma un tanto tramposa -dado que para hacerlo tiene que “comprar”, valga la expresión, al menos una parte sustancial del relato independentista -con respecto a la existencia de un supuesto principio democrático que entraría en colisión con el del Estado de Derecho- queda desvirtuada por los hechos anteriores, coetáneos e incluso posteriores a la aprobación de la LOA además de por las razones técnico-jurídicas apuntadas que evidencian hasta qué punto estamos ante un caso de autoamnistía en que unos políticos amnistían a otros básicamente porque necesitan sus votos para acceder al Gobierno. Por otro lado, interesa destacar que en ningún momento hay ningún propósito por parte de los amnistiados de rectificar o de renunciar en el futuro a vías abiertamente ilegales e inconstitucionales como las utilizadas en el otoño de 2017 que culminaron en una declaración unilateral de independencia y finalmente en la aplicación del art. 155 de la CE además de en diversos procedimientos judiciales que ahora quedan dentro del ámbito de esta amnistía.

La finalidad mediata de esta ley debe reputarse, por tanto, como inconstitucional, ya que un ordenamiento constitucional presidido por el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE) y en el que se impone **la interdicción de la arbitrariedad para cualquier poder público no puede amparar que se intercambien votos a cambio de impunidad**. A este respecto, la propia Exposición de Motivos intenta obviar con un lenguaje más o menos técnico que la razón única de ser de esta amnistía es el intercambio de votos por impunidad, pactado en el acuerdo entre Junts y el PSOE al que hemos hecho referencia más arriba.

Adicionalmente, **esta impunidad no va acompañada de ningún propósito de rectificación para el futuro, ni de ningún reconocimiento de que se utilizaron medios ilegales para alcanzar fines políticos**. La amnistía aprobada, a este respecto, carece de cualquier tipo de medida de justicia restaurativa que deberían integrar una decisión de este género. En este sentido, de nuevo el dictamen de la Comisión de Venecia es muy claro cuando señala lo siguiente:

“Las amnistías son medidas excepcionales que despenalizan actos que normalmente son perseguidos penalmente. Por definición, conceden beneficios jurídicos especiales a un determinado grupo de personas que reúnen los requisitos exigidos por la ley. En consecuencia, introducen una diferencia de trato con respecto a las personas que han cometido los mismos hechos pero en contextos diferentes, por motivos diferentes o en momentos diferentes, y por lo tanto no se benefician de la amnistía y siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales. Cuando una amnistía pretende lograr la reconciliación después de determinados acontecimientos, la determinación de los actos que pretende abarcar debe basarse en una lista de criterios generales con un vínculo estricto de causalidad con dichos acontecimientos. Dado que las amnistías son medidas impersonales que se aplican a todas las personas o a determinadas clases de personas, los criterios no deben diseñarse para ser de aplicación a individuos concretos. Además, para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad; cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimo debe ser el objetivo.

La unidad nacional y la reconciliación social y política se consideran objetivos legítimos de las amnistías. En opinión de la Comisión, la proporcionalidad exige que, en cada caso concreto, la amnistía propuesta sea un medio adecuado para alcanzar en última instancia un objetivo legítimo. Los órganos electos disponen de un margen de discrecionalidad a la hora de juzgar si la amnistía es una herramienta eficaz o si es mejor recurrir a otras vías, como los indultos individuales y/o la modificación de la legislación penal. La Comisión de Venecia opina que este tipo de decisiones deben adoptarse con una mayoría cualificada suficientemente amplia, que sea capaz de tender puentes por encima de la separación nacional.”

Pues bien, en el caso que nos ocupa las declaraciones de los líderes independentistas anteriores, coetáneas y posteriores a la tramitación de la LOA dejan claro que no hay ningún propósito de “tender puentes”. En abril, el Presidente de la Generalitat Pere Aragonès [defendió](#) ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado su voluntad de realizar un referéndum que, defendió, es “legal y perfectamente posible, porque sólo depende de la voluntad política”. Así, argumentaba, igual que la amnistía “de la noche a la mañana, dejó de ser inconstitucional e imposible”, “lo mismo sucederá con el referéndum”. En la misma línea se han pronunciado varios líderes independentistas, incluyendo el secretario general de Junts, Jordi Turull, que ha [destacado](#) que la amnistía es una victoria que se ha conseguido sin renunciar “a la legitimidad del 1-O, ni a la declaración unilateral ni a nuestro gran objetivo político, que es la independencia de Catalunya”. Por otra parte, las propias declaraciones del presidente del Gobierno sobre “hacer de la necesidad virtud” apuntan a que nunca se ha pretendido realmente la amnistía como solución de un supuesto conflicto entre Cataluña y España.

En todo caso no puede hablarse seriamente de un conflicto entre “Cataluña” como como una especie de entidad ontológica y esencial, tal y como hace el discurso independentista, pues obviamente la realidad es la de una Comunidad Autónoma en la que conviven una pluralidad de catalanes de los cuales (la mayoría no son independentistas). El PSC fue el ganador de las elecciones catalanas de mayo de 2024, con un 28% de los votos, cinco puntos porcentuales más que en 2021. Asimismo, el Partido Popular obtuvo un 11% de los votos, frente a un 3,9% en 2021, y Vox y Sumar obtuvieron un 8% y un 5,8%, respectivamente. En cambio, el apoyo ERC se desplomó en 180.000 votos, lo que se tradujo en una pérdida de 13 escaños, mientras que Junts sólo obtuvo 3 escaños más que en 2021. El descenso de apoyo al independentismo también se vio reflejado en el dato de participación, que arrojó el tercer dato más bajo en unas elecciones catalanas, un 57,94%, más de 20 puntos porcentuales por debajo de los comicios de 2017, cuando se registró la participación más alta de la serie histórica (81,94%), aunque 4 puntos porcentuales de las elecciones de 2021, marcadas por la pandemia.

En definitiva, a la luz de todo lo señalado puede concluirse que no estamos ante un “arbitrio legítimo en la configuración legal de una determinada materia”, sino ante un vicio que distorsiona de forma radical el sentido último de la norma, mostrando la “inconsecuencia” e “incoherencia” de la misma (STC 96/2002). Además, los efectos supuestamente positivos que pueda tener la amnistía para restablecer la convivencia en Cataluña -convivencia que, por otro lado, sólo había sido dañada por una de las partes- como justificación pretendidamente “objetiva y razonable de su singularidad” de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, palidecen ante el **desproporcionado sacrificio que se produce de varios principios constitucionales y, en especial, de la igualdad de todos los españoles ante la ley**. Recordemos que en relación con la amnistía fiscal de 2012, el Tribunal Constitucional declaró que esta supuso “la abdicación del Estado ante su obligación de

hacer efectivo el deber de todos de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos” (art. 31.1 CE). Viene así a legitimar como una opción válida la conducta de quienes, de forma insolidaria, incumplieron su deber de tributar de acuerdo con su capacidad económica, colocándolos finalmente en una situación más favorable que la de aquellos que cumplieron voluntariamente y en plazo su obligación de contribuir.” (STC 73/2017). Estas mismas reflexiones, “a fortiori” se podrían predicar de una amnistía que de forma tan particular pretende eliminar cualquier tipo de responsabilidad penal, administrativa y contable por las infracciones cometidas en el marco del proceso independentista (incluida la malversación de caudales públicos) sin contemplar, además, ninguna medida de reparación frente a los daños y quebrantos públicos producidos, de forma que este quebranto económico tendrá que ser asumido por todos los contribuyentes. De forma que, como ha señalado el profesor Cruz Villalón, **ya sea en un enjuiciamiento de la razonabilidad y adecuación de la norma, como de su proporcionalidad, llevan, casi que por “intuición”, a la inevitable conclusión de la ilegitimidad constitucional de esta concreta ley.**

TERCERO.- Inconstitucionalidad derivada del severo déficit de calidad democrática en la tramitación de la Ley

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Venecia, **la excepcionalidad de una amnistía y su vocación integradora exigen que su tramitación se rija conforme a unos estándares especialmente altos de calidad democrática, que conectan directamente con la prohibición de arbitrariedad**, ya que si los mismos no se satisfacen sería imposible que una decisión de este género satisficiera la finalidad propuesta de reconciliación. En palabras de la Comisión de Venecia: “Las amnistías suelen estar motivadas por razones de reconciliación social y política. Estos objetivos legítimos deben alcanzarse mediante métodos y procedimientos coherentes. Los medios procedimentales deben estar racionalmente conectados y ser coherentes con el fin perseguido, para no frustrar dicho fin. Por lo tanto, los medios y los procedimientos diseñados para aprobar la amnistía deben **inspirarse en la inclusión, la participación, los plazos adecuados y los debates públicos. En particular, la realización de consultas significativas, junto con un calendario adecuado, deben ayudar a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista. Estos requisitos son aún más importantes cuando no existe el requisito constitucional de mayoría cualificada para la aprobación de la amnistía**”. Añadiendo: “Por lo tanto, un procedimiento legislativo por vía de urgencia no es apropiado para la adopción de leyes de amnistía, dadas las consecuencias de largo alcance de dichas leyes y el hecho de que las leyes de amnistía suelen ser de naturaleza controvertida”

En el caso en concreto, como hemos avanzado, nos encontramos con una Ley que se presentó como Proposición de Ley por la vía de urgencia, eludiendo así toda la tramitación propia que habría correspondido a un proyecto de ley (consultas previas, trámite de información pública, informes de órganos consultivos, etc) previstas en el art. 26 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por otra parte, la proposición de ley ha sido tramitada por vía de urgencia, no ha existido ningún tipo de comparecencia y únicamente en el Senado donde no se tramitó por la vía de urgencia (la reforma del Senado así lo permitió) se han realizado audiencias parlamentarias. La LOA ha sido aprobada, tal y como se ha adelantado, por una exigua mayoría absoluta del Congreso y con el

veto del Senado. Por otro lado, su tramitación ha suscitado una “viva controversia” en el ámbito político-social y en la comunidad jurídica, como ha constatado la propia Comisión de Venecia.

La impresión, en suma, que produce la tramitación de esta ley es que se ha preferido querido, al menos por la mayoría del Congreso, no escuchar no ya a voces discrepantes de organizaciones de la sociedad civil, sino simplemente a expertos en Derecho constitucional u organismos técnicos especializados cuyo parecer se pensaba, probablemente con razón, que iba a ser contrario a la constitucionalidad de la norma.

En ese sentido, podemos mencionar que en la comunidad académica en general y particularmente en la de los expertos en D Constitucional la opinión negativa sobre la constitucionalidad de la LOA es absolutamente mayoritaria. Por ejemplo, puede tomarse como referencia las aportaciones recogidas en [este libro](#), que le fue entregado a los miembros de la Comisión de Venecia, que recogen una muestra muy representativa de lo que la doctrina española apunta sobre la amnistía.

En conclusión, aunque cada uno de estos factores, individualmente considerados pueden no suponer vicio constitucional alguno, **su apreciación conjunta sí que ofrece un argumento importante para cuestionar la constitucionalidad de esta concreta ley de amnistía.** Por estas razones, **la inobservancia de estas exigencias procedimentales añaden una razón de inconstitucionalidad.** La arbitrariedad de la Ley ya advertida se manifiesta también, como se ha señalado ahora, en el déficit democrático en la tramitación de la norma.

CUARTO.- Injerencia en la función jurisdiccional y menoscabo de la separación de poderes: el problema de las medidas cautelares del art. 4 LOA.

De acuerdo con el art. 66.1 CE corresponde a las Cortes Generales la “potestad legislativa”, sin que exista una reserva material que acote el ámbito sobre el que pueden proyectarse las normas legales (SSTC 73/2000 y 173/2000). Ahora bien, el principio de separación de poderes impone que el legislador no puede invadir las funciones de otros poderes del Estado, en particular la función ejecutiva y la judicial. A este respecto, la Constitución reconoce expresamente la reserva de jurisdicción en su art. 117.3 CE, que dispone: “El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales”. Si bien una ley de amnistía es indudable que por su propia naturaleza afecta al Poder Judicial, en la medida en que sus sentencias van a carecer de efectos y sus procedimientos van a concluir, como toda ley ha de ser aplicable por los propios Jueces y tribunales, que son quienes deben interpretar la norma y aplicarla al caso concreto, como sucede, insistimos, con cualquier otra ley.

En ese sentido, el art.10 LOA reconoce, como no puede ser de otra manera, que la aplicación de la ley corresponde a los órganos judiciales, administrativos o contables determinados en la presente ley. No obstante, desde esa perspectiva resultan **problemáticos desde la perspectiva constitucional párrafo del art. 4 LOA que prescriben que los jueces y tribunales tendrán que alzar de inmediato o dejar sin efectos las medidas cautelares y las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión dictadas**, si bien es cierto que al principio se señala expresamente: “sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 163 CE y en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento

de la Unión Europea (en adelante, TFUE) que, como es sabido, se refieren respectivamente a la cuestión de inconstitucionalidad y a la cuestión prejudicial ante el TJUE, que producirán los efectos que establecen las normas aplicables en cada caso.

Una medida que, de acuerdo con la Exposición de Motivos, pretende justificarse por “la fuerza normativa de los derechos” que sería la que “obliga, de conformidad con el principio de legalidad, a que el mantenimiento de cualquier medida restrictiva de derechos acordada por los órganos judiciales deba contar, en todo momento -y, por tanto, también durante la pendencia, en su caso, de los citados procedimientos- con el debido sustento legal”, de forma que la norma buscaría así “proporcionar seguridad jurídica, el respeto por el principio de legalidad y un marco legal para la protección imparcial de los derechos fundamentales”. Sin embargo, esta imposición legal puede considerarse como **una intromisión de la competencia propia del Poder Judicial de ponderar, atendiendo a las circunstancias del caso, los bienes y derechos en conflicto para decidir, de forma justificada, si se deben o no mantener tales medidas**. Y es que la decisión sobre el mantenimiento o no de las mismas no puede realizarse por el legislador en abstracto, sino que se trata de una facultad esencialmente vinculada a la función jurisdiccional, que exige un enjuiciamiento concreto de la situación.

Porque, como ha expresado la Comisión de Venecia, para que no se produzca una injerencia con el principio de separación de poderes es necesario que “la decisión sobre si el individuo se beneficia de la amnistía la tome un juez (basándose en los criterios generales contenidos en la amnistía), y el levantamiento de la detención, prisión y medidas cautelares sean consecuencia de dicha decisión judicial”. Precisamente lo que se trata de evitar con el automatismo impuesto por el legislador en las cláusulas señaladas es que sea el juez el que adopte la decisión en cada caso concreto.

QUINTO.- Inconstitucionalidad derivada de la violación de los tratados de Derecho internacional sobre derechos humanos ratificados por España por la ambigua redacción de la exclusión relacionada con los delitos de terrorismo

El Derecho internacional de los derechos humanos proscribe que puedan concederse amnistías a los actos clasificados como torturas o tratos inhumanos o degradantes, de forma más general, que hayan comportado graves violaciones de los derechos humanos, lo que ha venido a ser plasmado por la LOA en las exclusiones previstas en su art. 2.

Sin embargo, en la excepción relacionada con los delitos de terrorismo (letra c), ésta se ha limitado a aquellos supuestos que “hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos”, lo que implica que sí que quedarán amnistiados aquellos actos de terrorismo cometidos que, de forma no intencionada -con imprudencia-, hubieran causado tales violaciones.

Además, se produce una afectación adicional al principio de legalidad en tanto que se desconoce la redacción típica del delito de terrorismo dada por el Código penal español, para remitirse a lo dispuesto por la normativa europea. Lo que supone que pueda haber conductas que el Código penal español tipifique como terroristas, no previstas así por la normativa europea, que queden igualmente amparadas por la amnistía, aunque potencialmente puedan haber supuesto una grave

violación de derechos humanos.

Un punto en el que ha insistido la Comisión de Venecia que, al valorar estas exclusiones, hace notar que en su aplicación deberán ser interpretadas de acuerdo con los estándares internacionales.

SEXTO.- Violación del art. 24 CE, a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos, al impedir que se desarrollen con plenitud los procesos penales para dilucidar con todas las garantías y derecho de prueba si se dan alguna de las circunstancias que excluyen de la amnistía de acuerdo con el art. 2 LOA

De acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos los Estados tienen la obligación positiva de investigar y juzgar los actos que hayan supuesto graves violaciones de los derechos humanos (por todas, STEDH de 15 de mayo de 2007, Ramsahai and others c. Países Bajos, appl. n. 53291/99). De hecho, España ha sido condenada recientemente en una decena de casos por violar la vertiente procesal del art. 3 CEDH por no haber investigado de forma eficaz posibles casos de tortura, tratos inhumanos o degradantes (entre otras, STEDH de 13 de febrero de 2018, Juanenea y Sarasola Yarzabal c. España, núm. 1653/13). Unas exigencias que deben entenderse que integran parte del contenido tutelado por el art. 24 de la Constitución que garantiza el derecho de todo ciudadano a obtener una tutela judicial efectiva.

Pues bien, la necesidad de aplicar “[inmediatamente](#)” la LOA (por exigencias de sus beneficiarios en relación básicamente con sus necesidades de tipo político o incluso personal) ha propiciado también otra vulneración constitucionalmente relevante, en este caso del art. 24 CE, a la luz del Derecho internacional de los Derechos Humanos. En concreto, el Título III LOA se ocupa de la competencia y el procedimiento para aplicar la amnistía, y prevé en el art. 10 que:

“La aplicación de la amnistía en cada caso corresponderá a los órganos judiciales, administrativos o contables determinados en la presente ley, quienes adoptarán, con carácter preferente y urgente, las decisiones pertinentes en cumplimiento de esta ley, cualquiera que fuera el estado de tramitación del procedimiento administrativo o del proceso judicial o contable de que se trate.

Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos”.

Para el ámbito penal, de forma específica, contempla que los órganos judiciales en cualquier fase del proceso den audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, con el plazo perentorio de los dos meses para resolver definitivamente, lo que limita sustancialmente las posibilidades de que puedan practicarse pruebas y diligencias que permitan esclarecer si estamos ante uno de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la ley de amnistía. A la luz del art. 2 LOA, especialmente en las causas de exclusión previstas en las letras a, b, c, d y e, sin una investigación previa y sin la práctica de las debidas pruebas resulta imposible constatar si la conducta en cuestión resulta o no amnistiable. Por ejemplo, no es posible saber de antemano si se ha superado un determinado umbral de “humillación” o de “trato degradante” o si el daño ha provocado la inutilidad de un órgano si no se realizan las pruebas y diligencias debidas. Por tanto, en aquellos supuestos que se encuentren en la fase de instrucción o incluso iniciado el juicio oral, el procedimiento previsto por

la LOA resulta contrario al art. 24 CE y a las exigencias derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos que reclaman que pueda desarrollarse una investigación y un enjuiciamiento pleno para determinar si se han producido de forma efectiva violaciones graves de derechos humanos.

SÉPTIMO.- Inconstitucionalidad derivada de la amnistía de la responsabilidad contable y de la responsabilidad civil por daños públicos cuando se afectan intereses financieros de entes públicos no estatales

La extensión de los efectos de la amnistía a la responsabilidad civil por daños públicos y a la responsabilidad contable, de acuerdo con los arts. 1, 3 y 8 LOA, **debe reputarse inconstitucional por menoscabar los derechos de entes públicos no estatales** sobre cuya autonomía financiera no puede incidir el legislador estatal ni siquiera vía ley de amnistía. Efectivamente, los efectos de esta amnistía suponen la extinción de los derechos de naturaleza pública o la condonación de deudas de las que sólo sus titulares pueden disponer, sin que el legislador estatal pueda suprimir tal facultad.

Además, debe advertirse que **la LOA al extender sus efectos a responsabilidades civiles y contables desborda el ámbito objetivo natural de este instrumento jurídico**. Como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional: “La amnistía extingue la punibilidad y los efectos penales que el delito o infracción produce como hecho penal o sancionable, pero no los efectos que el delito o infracción produce como hecho simple. Extingue la sanción y la falta, pero no la omisión legal del trabajo a la que el legislador ha conectado explícitamente la omisión de la retribución” (STC 122/1984, de 14 de diciembre, FJ. 3).

Por ello, la posibilidad de exigir la correspondiente responsabilidad civil, con los deberes de reparación, restitución y de indemnización, especialmente cuando los perjudicados sean particulares, se erige como un límite infranqueable a la posibilidad de extender los efectos de una amnistía. En este sentido, la Comisión de Venecia, siguiendo a la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos, ha reconocido que sería contrario a los derechos de las víctimas que una amnistía obstaculizara la exigencia de responsabilidad civil por los daños causados y los deberes de reparación y de restitución (Comisión de Venecia, 2023, 74). De hecho, en relación con la amnistía aprobada en España, insistió en que, aunque se había preservado la responsabilidad civil por daños a particulares, debían incluirse mecanismos de justicia restaurativa y otros que llevaran a la asunción de las responsabilidades (Comisión de Venecia, 2023, 92).

Abundando en ello, el art. 15.1º de la Ley de 18 de junio de 1870, que establece las reglas para el ejercicio de la gracia de indulto contempla que: “Serán condiciones tácitas de todo indulto: 1º Que no cause perjuicio a tercera persona o no lastime sus derechos”. En consecuencia, aunque se extinga por completo la responsabilidad criminal del penado, subsiste la responsabilidad civil para los indultos. Y la mayoría de la doctrina venía entendiendo que la responsabilidad civil derivada de los delitos amnistiados no queda afectada por la amnistía (ARROYO, 1989, 315; RODRÍGUEZ DEHESA, 1993, 673; ANTÓN ONECA, 1986, 610; LINDE PANIAGUA, 1978, 107). De hecho, los antecedentes históricos y el Derecho comparado evidencian que los efectos de la amnistía no se extienden a este tipo de responsabilidades civiles. Así, ni la Ley de amnistía de 1977, ni el

Decreto de amnistía de 14 de abril de 1931 contemplaban la afectación a la responsabilidad civil. En el ámbito comparado, la Ley 38-A/2023 de 2 de agosto portuguesa (JMJ) disponía que solo se extiende a sanciones penales e infracciones disciplinarias y militares y accesorias administrativas, y el art. 12 contempla expresamente que no se extingue la responsabilidad civil derivada de los actos amnistiados. Por su parte, la Ley francesa n. 2002-1062 de agosto de 2002 sobre la amnistía, establece que la misma no se podrá afectar a derechos de terceros. En este punto, la LOA señala lo siguiente:

Artículo 8. Efectos sobre la responsabilidad civil y contable.

“1. Quedarán extinguidas las responsabilidades civiles y contables derivadas de los actos descritos en el artículo 1.1 de esta ley, incluidas las que estén siendo objeto de procedimientos tramitados ante el Tribunal de Cuentas, salvo aquellas que ya hubieran sido declaradas en virtud de sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada.

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

3. Se procederá al alzamiento de las medidas cautelares acordadas en fase de actuaciones previas o de primera instancia previstas en los artículos 47 y 67 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.”

En cualquier caso, aun partiendo de la base de que el legislador orgánico puede regular que la amnistía sea una causa de exención de la responsabilidad contable, la conclusión última es que resulta inconstitucional que el poder legislativo del Estado amnistie responsabilidades civiles y contables en relaciones jurídicas de las que no forma parte como acreedor a través de un acto de imperio, ni puede disponer de los derechos de crédito de titularidad de las comunidades autónomas o de las entidades locales. En consecuencia, la única interpretación constitucionalmente admisible de la redacción dada al art. 39.3 LOTCu exige entender que la ley que estableciera la correspondiente amnistía sólo podrá proyectar sus efectos a los daños y perjuicios causados a los entes públicos dentro de su ámbito, pero no a los de otros entes públicos fuera del mismo, menos aún cuando tienen garantizada su autonomía financiera. **En concreto, una ley de amnistía estatal no podrá extender sus efectos a los derechos de reparación e indemnización de las Comunidades Autónomas, ni de los municipios, ni tampoco de la Unión Europea**, según lo ya dicho. La remisión del art. 136 CE a que el legislador orgánico desarrollará las funciones del Tribunal de Cuentas no podrá entenderse nunca como una habilitación que permita la desnaturalización y el vaciamiento de contenido de la jurisdicción contable que este órgano debe desarrollar en todo el territorio nacional, que es lo que ocurriría si se le priva a los distintos entes públicos de cauces idóneos para poder resarcirse por los daños sufridos que afecten a sus caudales públicos.

En suma, por los argumentos anteriormente expuestos, la Fundación Hay Derecho considera que existen argumentos suficientes para proceder por parte del Defensor del Pueblo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, lo que solicitamos expresamente a los efectos oportunos.



www.hayderecho.com