



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 3

IV. OTRAS ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

ASUNTOS RELATIVOS A LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.
(544/000011)

VOTOS PARTICULARES

VOTO PARTICULAR NÚM. 1

Del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia
(Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu) (GPERB)

A la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

El Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu), a instancia de la senadora Sara Bailac Ardanuy, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Senado, presenta el siguiente voto particular al Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Catalunya presentado por el GP Popular en el Senado.

D.^a Sara Bailac Ardanuy, como portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierdas por la Independencia, presenta el:

Voto particular al Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Catalunya presentado por el GP Popular en el Senado.

Cuestión previa

La iniciativa por parte del Grupo parlamentario del Partido Popular para que la comisión de las Comunidades Autónomas del Senado emita un informe sobre el impacto autonómico de la ley de amnistía nos impone presentar por parte del Grupo parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-EH Bildu) en el Senado el siguiente voto particular.

El Reglamento del Senado en su artículo 56 prevé como funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas la elaboración de informes acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. A instancias del Grupo parlamentario Popular se ha activado este mecanismo para informar sobre la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y

social en Catalunya, no con la finalidad real de analizar el contenido autonómico de la ley —que no tiene impacto alguno en las competencias autonómicas— sino como utilización partidista de la institución.

El conflicto político de soberanía entre Catalunya y el Estado español

No es posible entender el actual momento político catalán sin un recorrido a las raíces históricas del conflicto. Un conflicto que es el resultado de un largo proceso histórico de tensiones y desencuentros entre Catalunya y el Estado español. Disputas que se remontan a siglos atrás, marcadas por episodios de resistencia y represión en torno a la identidad, la cultura, la lengua y el autogobierno de Catalunya. La situación actual es, por tanto, la última manifestación de un largo historial de disputas entre la ciudadanía catalana y las instituciones del reino de España. Una ciudadanía catalana que busca el reconocimiento a su carácter nacional y el respeto a su voluntad soberana.

El encaje de Catalunya dentro del Estado español ha sido pues motivo de conflicto político recurrente. Las demandas de mayor autogobierno han colisionado de manera periódica con la voluntad centralizadora y jacobina de un Estado que se ha negado siempre a reconocer el carácter nacional de Catalunya y su consiguiente derecho a la soberanía política. En la última década, este conflicto endémico ha derivado en una grave crisis institucional.

Los orígenes de la presente crisis se remontan a la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2010, que desarticuló normativamente gran parte del nuevo texto del Estatuto de Catalunya, que había sido aprobado por el Parlamento catalán y las Cortes españolas en el año 2006 y refrendado por la ciudadanía de Catalunya.

Entonces, las instituciones catalanas entendieron, con el apoyo de claras mayorías parlamentarias y de una amplia movilización ciudadana, que era necesario promover la expresión democrática de la ciudadanía. Se pretendía que los ciudadanos de Catalunya expresasen, dentro del marco jurídico vigente y en base a los principios democráticos, su voluntad acerca de la articulación de Catalunya en su relación con el Estado español.

El resultado fue el proceso participativo sobre el futuro político de Catalunya del 9 de noviembre de 2014 y el posterior Referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017, ambos propuestos y celebrados ante la negativa a conceder una consulta autorizada por las autoridades españolas y celebradas a pesar de todas las trabas por parte del aparato represor del Estado.

Las dos iniciativas contaron con una participación masiva de la ciudadanía de Catalunya. Y, sin embargo, la respuesta de las instituciones del Estado fue la oposición sistemática, canalizada a través de la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria y contable y no por la vía política. Además, en el caso del referéndum del 1 de octubre, se recurrió por parte del Estado también a la violencia policial contra la ciudadanía que cívicamente deseaba expresar su voluntad en las urnas.

La causa general contra el independentismo: Judicialización y represión

El resultado de la estrategia represiva del Estado derivó en una profunda crisis política tanto en Catalunya como en el conjunto del Estado español que se tradujo en la suspensión temporal del autogobierno catalán aplicando el antidemocrático artículo 155 de la Constitución Española y el inicio de una serie de procesos judiciales a través de lo penal, administrativo, contable y electoral contra líderes y representantes políticos, funcionarios públicos, entidades cívicas, activistas y manifestantes.

Varias de estas acciones legales terminaron en condenas penales, siendo la más notable la que resultó en sentencias de prisión de 9 a 13 años para miembros del Govern de la Generalitat de Catalunya, la Presidenta del Parlament, y líderes de organizaciones sociales y culturales bajo acusaciones de sedición, un delito que ha sido posteriormente derogado.

Sin embargo, estas condenas no detuvieron la maquinaria represiva. Se ha ido definiendo por parte de los elementos más reaccionarios del poder judicial una estrategia contra el movimiento independentista catalán, manifestándose en una amplia gama de casos y procedimientos para desarticular un movimiento legítimo y democrático como el independentismo aplicando el derecho penal del enemigo. Esta táctica represiva ha resultado en condenas de cárcel, multas y embargos a servidores públicos, inhabilitaciones y exilio.

Actualmente hay miles de afectados, acusados o que continúan bajo acusación por delitos vinculados a su participación en eventos asociados al 9-N, el 1-O o las manifestaciones públicas que surgieron en respuesta a la represión posterior. A lo largo del conflicto, diversas entidades y organismos de ámbito

europeo e internacional han emitido pronunciamientos mediante resoluciones, abordando la manera en que el Estado ha gestionado penalmente la cuestión de los independentistas catalanes.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, en mayo de 2019, solicitó la liberación de los líderes independentistas presos.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en junio de 2021, basada en el informe Cilevics, calificó a los líderes independentistas encarcelados como «presos políticos» y pidió al gobierno español su pronta liberación. Esta resolución también exigía cesar la persecución de los líderes en el exilio, modificar las leyes sobre rebelión y sedición, anular los procesos judiciales contra funcionarios públicos por los eventos de 2017, y buscar una solución al conflicto fuera del ámbito judicial.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en agosto de 2022, opinó que Estado español había infringido los derechos políticos de cuatro dirigentes independentistas encarcelados al restringirles la capacidad de actuar como diputados.

Cinco relatores especiales de la ONU, en abril de 2023, criticaron el «abuso del derecho penal y la supervisión fiscal del Estado para perseguir judicialmente a líderes y activistas de la sociedad civil» o simpatizantes del independentismo. Advertían sobre el peligro de que esta «criminalización» se convierta en una estrategia habitual para fundamentar una acusación general contra el movimiento independentista.

De la Represión a la Negociación

En 2018 el gobierno del Estado español reconoció por primera vez la existencia de un conflicto político entre Catalunya y el Estado. En el marco de la conocida como Declaración de Pedralbes, los gobiernos de España y Catalunya reconocieron la «existencia de un conflicto sobre el futuro de Catalunya» y apostaron por el diálogo como vía para «avanzar en una respuesta democrática a las demandas de la ciudadanía de Catalunya».

Posteriormente, en diciembre de 2019, se produce un acuerdo entre Esquerra Republicana y PSOE para la creación de una mesa de negociación entre los gobiernos español y catalán y una posterior consulta ciudadana sobre las futuras conclusiones de esta mesa.

Fruto de la negociación política liderada por Esquerra Republicana en junio de 2021, el Gobierno español aprobó los indultos parciales de los condenados por la sentencia del Tribunal Supremo 459/2019 que permitió la libertad de los nueve líderes que estaban en prisión, aunque se les mantuvo las penas de inhabilitación que les impiden ejercer de representantes públicos e incluso ejercer la docencia universitaria o trabajar para cualquier institución financiada, total o parcialmente, con fondos públicos.

El acuerdo de 27 de julio de 2022, alcanzado en la mesa de negociación, estableció la «apuesta por avances paulatinos y concretos [...] para superar la judicialización y sus efectos». Estos avances debían concretarse en «reformas legislativas, normativas, reglamentarias o de cualquier otra índole», tomando como referencia «los mejores estándares y recomendaciones europeas e internacionales».

Se incluye dentro de esa voluntad de «avances paulatinos y concretos» el acuerdo para la reforma del Código penal aprobada en diciembre de 2022 por las Cortes mediante la Ley orgánica 14/2022 que deroga el delito de sedición y reforma el de malversación.

A pesar de la indiscutible relevancia de estos acuerdos es cierto que los avances logrados se han evidenciado insuficientes para abarcar la totalidad de las causas existentes, lo cual es condición necesaria para encauzar la negociación con garantías y en una situación de igualdad entre las partes. De modo que la negociación pueda pasar a una segunda fase en la que se aborde el origen del conflicto político, y se atienda la voluntad de la ciudadanía de Catalunya de decidir su futuro político en las urnas mediante un referéndum acordado sobre la independencia.

El 3 de noviembre de 2023, Esquerra Republicana hizo público un acuerdo político con el PSOE para facilitar un nuevo gobierno en el Estado español. Forma parte de este acuerdo la aprobación de una ley de amnistía y el compromiso de iniciar una segunda fase del proceso de negociación para la resolución del conflicto político.

El 13 de noviembre de 2023 se presentó en el Parlamento español una proposición de ley de amnistía por parte del Grupo Parlamentario Socialista.

La ley de amnistía, defendida e impulsada por Esquerra Republicana y otros actores políticos y que buscan una salida democrática al conflicto, supone un reconocimiento a las demandas de aquellos que han sufrido represalias por su participación en el movimiento independentista. Al amparar a más de 1.000 personas perseguidas por sus acciones en favor de la autodeterminación y la independencia de Catalunya, la ley se erige como un símbolo de victoria para el movimiento democrático catalán,

ofreciendo protección legal y buscando el reconocimiento de la justicia europea. Este hecho no solo tiene implicaciones legales, sino que también refuerza la posición del independentismo catalán como un movimiento comprometido con la búsqueda de soluciones democráticas y pacíficas al conflicto.

La aprobación de la ley de amnistía marcará un hito en la lucha por el reconocimiento y la justicia para con las personas represaliadas debido a su participación en el movimiento independentista. Esquerra Republicana ha jugado un papel crucial en este proceso, liderando las negociaciones y manteniendo la cohesión de las fuerzas que buscan una resolución pacífica y democrática al conflicto.

El alcance de la ley de amnistía, defendida por Esquerra Republicana, asegura la protección de cientos de personas afectadas por la represión, incluidos aquellos que jugaron roles activos durante los eventos significativos como el referéndum del 1 de octubre y las manifestaciones en protesta por la represión posterior. Esta medida no solo representa un acto de justicia y reparación sino también un gesto de solidaridad y reconocimiento hacia aquellos que han defendido de forma pacífica y democrática por objetivos políticos legítimos.

La insistencia de Esquerra Republicana en que la ley cumpla con los estándares de la justicia europea no solo busca ofrecer seguridad jurídica a los beneficiados, sino también legitimar internacionalmente la causa catalana y sus reivindicaciones, mostrando al mundo el compromiso del movimiento independentista con los principios democráticos y los derechos humanos.

A través de la ley de amnistía, Esquerra Republicana enfatiza el carácter democrático del movimiento independentista catalán. Frente a la represión y la criminalización del independentismo por parte del Estado español, esta ley se presenta como una reivindicación del derecho a la protesta y la libertad de expresión, subrayando la ausencia de delitos en las acciones llevadas a cabo en la defensa de la autodeterminación.

La aprobación de la ley de amnistía, se entiende como el comienzo de una nueva etapa en la resolución del conflicto político. Establece una base desde la cual continuar trabajando hacia la realización de un referéndum de autodeterminación acordado y reconocido internacionalmente que permita a la ciudadanía elegir su futuro político, reafirmando el compromiso de seguir avanzando por medios pacíficos, democráticos y dialogados, a pesar de los obstáculos impuestos por el Estado.

La estrategia y la acción de Esquerra Republicana, marcadas por la perseverancia y el enfoque en soluciones democráticas, han sido fundamentales en la obtención de la ley de amnistía, demostrando su rol como fuerza política clave en defensa de Catalunya y sus derechos y libertades. Este logro no solo representa un avance legal y político sino también un impulso moral para el movimiento independentista, abriendo caminos hacia futuras negociaciones y acuerdos que puedan conducir a la resolución democrática del conflicto.

La Ley de Amnistía es acorde a los estándares democráticos

La amnistía es una actuación excepcional que pretende acabar con la judicialización del conflicto político entre Catalunya y el Estado español y reconducir las diferencias existentes a la vía política. La proposición de ley cumple perfectamente con los estándares democráticos del estado de derecho, también a nivel europeo. El texto legal delimita claramente en su articulado el ámbito objetivo de su aplicación. Así, quedarán comprendidos en ella los actos ejecutados desde noviembre del 2011 con la intención de reivindicar, promover o divulgar la independencia de Catalunya en el contexto del denominado proceso independentista catalán, vinculados a la organización y las consecuencias de la consulta del 9 de noviembre de 2014 y del referéndum del 1 de octubre de 2017, y las movilizaciones y protestas posteriores.

Estos hechos cubiertos nunca deberían haberse perseguido penalmente, como ha reconocido la propia Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la resolución aprobada en junio de 2021 donde se sostiene que «la mera expresión de visiones independentistas no da pie a una persecución penal». También justifica la necesidad de una ley de amnistía la perseverancia, intensidad y severidad de las actuaciones judiciales para perseguir las supuestas ilegalidades de un movimiento independentista que siempre ha demostrado un carácter pacífico.

La amnistía no es una figura nueva en el Estado español, el ejemplo más reciente, es la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, vigente aún, lo que confirma su compatibilidad con el marco legal español. Además, durante la democracia, se han producido tres amnistías fiscales.

La Ley de Amnistía es constitucionalmente válida. La Constitución Española no prohíbe la amnistía y esta no contraviene ninguna norma o principio de la Constitución que no puede desligarse de los principios

y valores democráticos inherentes a cualquier marco constitucional que cumpla con los estándares democráticos. De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional afirmó la constitucionalidad de la amnistía respecto a la Ley 46/1977, señalando que «esta materia no se encuentra directamente limitada por la Constitución». El Tribunal Supremo declaró en su sentencia 101/2012 del 27 de febrero, que sólo el Parlamento tiene la facultad de derogar la Ley de Amnistía de 1977, implicando que también posee la autoridad para establecer nuevas leyes de amnistía.

El encaje de la amnistía en el marco legal europeo

La amnistía está perfectamente homologada desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea.

El artículo 3 de la Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, prevé que cuando el delito esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución se denegará la orden de detención europea.

El artículo 600 del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra parte, incluye una previsión similar. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, no solo reconoce la posibilidad de la existencia de amnistía, sino que, además, establece que la misma «tiene por finalidad despejar de su carácter delictivo a los hechos a los que se aplica, de tal modo que el delito ya no pueda dar lugar al ejercicio de acciones penales y, en caso de que ya se haya impuesto una condena, que se ponga fin a su ejecución. Implica, por tanto, en principio, que la sanción impuesta ya no pueda ejecutarse». El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 16 de diciembre de 2021, dictada en el asunto C-203/20, estableció la posibilidad de archivar diligencias penales y de poner fin a las penas, basándose en resoluciones judiciales dictadas al amparo de una amnistía resultante de un procedimiento de índole legislativa.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido la validez y la oportunidad política de la amnistía, fijando como límite las graves violaciones de los derechos humanos, por tratarse de hechos que no pueden quedar al margen de la obligación de los Estados de enjuiciarlos y sancionarlos. Es el caso, entre otras sentencias, la de 27 de mayo de 2014 de la Gran Sala, dictada en el «caso Marguš contra Croacia».

El Consejo de Europa ha dejado clara la validez de medidas como la amnistía y su compatibilidad con las decisiones judiciales a través de la Recomendación del Comité de Ministros CM/Rec (2010) 12 *Judges: Independence, efficiency and responsibilities*.

Finalmente, la Comisión de Venecia, en su informe de 15-16/3_2024, inicialmente solicitado por el Senado, sin entrar en la constitucionalidad de la amnistía, por no ser objeto este análisis de su competencia, sí defiende que es compatible con el estado derecho, que el fin de solventar conflictos político-sociales graves es un fin legítimo y que en la mayoría de los Estados que integran dicha comisión se ha aplicado, con o sin previsión constitucional expresa.

La Ley de Amnistía no afecta al estado autonómico

La implementación de una ley de amnistía en el contexto del Estado no representa un menoscabo ni una amenaza para el modelo de Estado autonómico. Este aserto se fundamenta en la clara delimitación competencial establecida por el marco constitucional, donde las cuestiones penales, incluidas aquellas relacionadas con la amnistía, residen exclusivamente en la esfera de competencias del Estado.

Dicho de otra manera, la autonomía y las prerrogativas de las comunidades autónomas se circunscriben a una serie de materias específicamente delegadas por la Constitución y la legislación orgánica del Estado, quedando fuera de su ámbito de influencia la legislación penal. La ley de amnistía, al ser una disposición de carácter penal, opera íntegramente dentro de este ámbito de competencia estatal, sin incidir o modificar las competencias asignadas a las comunidades autónomas.

En consecuencia, la adopción de una ley de amnistía, lejos de suponer una vulneración o afectación de las competencias autonómicas, se ajusta a la estructura competencial predefinida por el ordenamiento jurídico. Esto asegura que la autonomía de las comunidades autónomas se mantiene intacta, sin verse afectada por la aplicación de medidas penales que el Estado está plenamente facultado para adoptar. Este enfoque no perturba el equilibrio de poder entre los distintos niveles de gobernanza dentro del Estado.

Conclusiones

- La Ley de Amnistía no afecta al Estado Autonómico. Ninguna competencia de ninguna Comunidad Autónoma se ve menoscabada o afectada por la futura ley de amnistía, dado que las cuestiones penales, y la ley de amnistía es una ley penal, son competencia exclusiva del Estado.
- Las amnistías se han utilizado globalmente para reducir las tensiones y crear un entorno propicio para resolver conflictos.
- La figura de la amnistía tiene tradición y perfecta cabida en los marcos legales español y europeo. Y está avalada por la jurisprudencia y por la presencia de esta figura en el ordenamiento jurídico vigente.
- La amnistía se demuestra como una herramienta útil y necesaria en el caso del conflicto político abierto entre Catalunya y el Estado español.
- La ley de amnistía que se plantea contribuirá a devolver al ámbito de la política lo que nunca hubiera de haber salido de la política.
- Contribuirá a la justicia al poner fin a procesos judiciales anormalmente prolongados.
- Promoverá la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos independientemente de sus afiliaciones o aspiraciones políticas.
- Permitirá el retorno de sus plenos derechos políticos a activistas y a líderes hasta hoy perseguidos, fortaleciendo así el pluralismo y la diversidad de voces en el espacio político.
- Contribuirá a establecer un contexto de normalidad política e institucional entre las dos partes confrontadas que permita avanzar en la resolución del conflicto político por vías democráticas.
- En definitiva, brindará una oportunidad para la negociación, permitiendo abrir una nueva etapa para avanzar en la resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español que debe permitir llegar a acuerdos para articular los mecanismos que permitirán a la ciudadanía catalana decidir democráticamente sobre la articulación política de su país.

Sra. Sara Bailac Ardanuy, com a portaveu del Grup Parlamentari d'Esquerres per la Independència, presenta el:

Vot particular a l'Informe sobre el contingut autonòmic de la Proposició de Llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya presentat pel GP Popular al Senat.

Qüestió prèvia

La iniciativa per part del Grup parlamentari del Partit Popular perquè la comissió de les Comunitats Autònomes del Senat emeti un informe sobre l'impacte autonòmic de la llei d'amnistia ens imposa presentar per part del Grup parlamentari Esquerres per la Independència (Esquerra Republicana-EH Bildu) al Senat el següent vot particular.

El Reglament del Senat en el seu article 56 preveu com a funcions de la Comissió General de les Comunitats Autònomes l'elaboració d'informes sobre el contingut autonòmic de qualsevol iniciativa que hagi de ser tramitada al Senat. A instàncies del Grup parlamentari Popular s'ha activat aquest mecanisme per a informar sobre la Llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, no amb la finalitat real d'analitzar el contingut autonòmic de la llei —que no té cap impacte en les competències autonòmiques— sinó com a utilització partidista de la institució.

El conflicte polític de sobirania entre Catalunya i l'Estat espanyol

No és possible entendre l'actual moment polític català sense un recorregut a les arrels històriques del conflicte. Un conflicte que és el resultat d'un llarg procés històric de tensions i desacords entre Catalunya i l'Estat espanyol. Disputes que es remunten a segles enrere, marcades per episodis de resistència i repressió entorn de la identitat, la cultura, la llengua i l'autogovern de Catalunya. La situació actual és, per tant, l'última manifestació d'un llarg historial de disputes entre la ciutadania catalana i les institucions del regne d'Espanya. Una ciutadania catalana que busca el reconeixement al seu caràcter nacional i el respecte a la seva voluntat sobirana.

L'encaix de Catalunya dins de l'Estat espanyol ha estat doncs motiu de conflicte polític recurrent. Les demandes de major autogovern han col·lidit de manera periòdica amb la voluntat centralitzadora i jacobina d'un Estat que s'ha negat sempre a reconèixer el caràcter nacional de Catalunya i el seu consegüent dret a la sobirania política. En l'última dècada, aquest conflicte endèmic ha derivat en una greu crisi institucional.

Els orígens de la present crisi es remunten a la sentència del Tribunal Constitucional, de 28 de juny de 2010, que va desarticular normativament gran part del nou text de l'Estatut de Catalunya, que havia estat aprovat pel Parlament català i les Corts espanyoles l'any 2006 i confirmat per la ciutadania de Catalunya.

Llavors, les institucions catalanes van entendre, amb el suport de clares majories parlamentàries i d'una àmplia mobilització ciutadana, que era necessari promoure l'expressió democràtica de la ciutadania. Es pretenia que els ciutadans de Catalunya expressessin, dins del marc jurídic vigent i en base als principis democràtics, la seva voluntat sobre l'articulació de Catalunya en la seva relació amb l'Estat espanyol.

El resultat va ser el procés participatiu sobre el futur polític de Catalunya del 9 de novembre de 2014 i el posterior Referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017, tots dos proposats i celebrats davant la negativa a concedir una consulta autoritzada per les autoritats espanyoles i celebrades malgrat totes les traves per part de l'aparell repressor de l'Estat.

Les dues iniciatives van comptar amb una participació massiva de la ciutadania de Catalunya. I, no obstant això, la resposta de les institucions de l'Estat va ser l'oposició sistemàtica, canalitzada a través de la jurisdicció constitucional i la jurisdicció ordinària i comptable i no per la via política. A més, en el cas del referèndum de l'1 d'octubre, es va recórrer per part de l'Estat també a la violència policial contra la ciutadania que cívicament desitjava expressar la seva voluntat en les urnes.

La causa general contra l'independentisme: Judicialització i repressió

El resultat de l'estratègia repressiva de l'Estat va derivar en una profunda crisi política tant a Catalunya com en el conjunt de l'Estat espanyol que es va traduir en la suspensió temporal de l'autogovern català aplicant l'antidemocràtic article 155 de la Constitució Espanyola i l'inici d'una sèrie de processos judicials a través penals, administratiu, comptable i electoral contra líders i representants polítics, funcionaris públics, entitats cíviques, activistes i manifestants.

Diverses d'aquestes accions legals van acabar en condemnes penals, sent la més notable la que va resultar en sentències de presó de 9 a 13 anys per a membres del Govern de la Generalitat de Catalunya, la Presidenta del Parlament, i líders d'organitzacions socials i culturals sota acusacions de sedició, un delictes que ha estat posteriorment derogat.

No obstant això, aquestes condemnes no van detenir la maquinària repressiva. S'ha anat definint per part dels elements més reaccionaris del poder judicial una estratègia contra el moviment independentista català, manifestant-se en una àmplia gamma de casos i procediments per a desarticular un moviment legítim i democràtic com l'independentisme aplicant el dret penal de l'enemic. Aquesta tàctica repressiva ha resultat en condemnes de presó, multes i embargaments a servidors públics, inhabilitacions i exili.

Actualment hi ha milers d'afectats, acusats o que continuen sota acusació per delictes vinculats a la seva participació en esdeveniments associats al 9-N, el 1-O o les manifestacions públiques que van sorgir en resposta a la repressió posterior. Al llarg del conflicte, diverses entitats i organismes d'àmbit europeu i internacional han emès pronunciaments mitjançant resolucions, abordant la manera en què l'Estat ha gestionat penalment la qüestió dels independentistes catalans.

El Grup de Treball sobre la Detenció Arbitrària de les Nacions Unides, al maig de 2019, va sol·licitar l'alliberament dels líders independentistes presos.

L'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa al juny de 2021, basada en l'informe Cilevics, va qualificar als líders independentistes empresonats com a «presos polítics» i va demanar al govern espanyol el seu ràpid alliberament. Aquesta resolució també exigia cessar la persecució dels líders en l'exili, modificar les lleis sobre rebel·lió i sedició, anul·lar els processos judicials contra funcionaris públics pels esdeveniments de 2017, i buscar una solució al conflicte fora de l'àmbit judicial.

El Comitè de Drets Humans de l'ONU, a l'agost de 2022, va opinar que l'Estat espanyol havia infringit els drets polítics de quatre dirigents independentistes empresonats en restringir-los la capacitat d'actuar com a diputats.

Cinc relators especials de l'ONU, a l'abril de 2023, van criticar l'abús del dret penal i la supervisió fiscal de l'Estat per a perseguir judicialment líders i activistes de la societat civil o simpatitzants de l'independentisme. Advertien sobre el perill que aquesta «criminalització» es converteixi en una estratègia habitual per a fonamentar una acusació general contra el moviment independentista.

De la Repressió a la Negociació

En 2018 el govern de l'Estat espanyol va reconèixer per primera vegada l'existència d'un conflicte polític entre Catalunya i l'Estat. En el marc de la coneguda com a Declaració de Pedralbes, els governs d'Espanya i Catalunya van reconèixer la «existència d'un conflicte sobre el futur de Catalunya» i van apostar pel diàleg com a via per a «avançar en una resposta democràtica a les demandes de la ciutadania de Catalunya».

Posteriorment, al desembre de 2019, es produeix un acord entre Esquerra Republicana i PSOE per a la creació d'una taula de negociació entre els governs espanyol i català i una posterior consulta ciutadana sobre les futures conclusions d'aquesta taula.

Fruit de la negociació política liderada per Esquerra Republicana al juny de 2021, el Govern espanyol va aprovar els indults parcials dels condemnats per la sentència del Tribunal Suprem 459/2019 que va permetre la llibertat dels nou líders que estaven a la presó, encara que se'ls va mantenir les penes d'inhabilitació que els impedeixen exercir de representants públics i fins i tot exercir la docència universitària o treballar per a qualsevol institució finançada, totalment o parcialment, amb fons públics.

L'acord de 27 de juliol de 2022, aconseguit en la taula de negociació, va establir la «aposta per avanços graduals i concrets [...] per a superar la judicialització i els seus efectes». Aquests avanços havien de concretar-se en «reformes legislatives, normatives, reglamentàries o de qualsevol altra índole», prenent com a referència «els millors estàndards i recomanacions europees i internacionals».

S'inclou dins d'aquesta voluntat de «avanços graduals i concrets» l'acord per a la reforma del Codi penal aprovada al desembre de 2022 per les Corts mitjançant la Llei orgànica 14/2022 que deroga el delictes de sedició i reforma el de malversació.

Malgrat la indiscutible rellevància d'aquests acords és cert que els avanços reeixits s'han evidenciat insuficients per a abastar la totalitat de les causes existents, la qual cosa és condició necessària per a canalitzar la negociació amb garanties i en una situació d'igualtat entre les parts. De manera que la negociació pugui passar a una segona fase en la qual s'abordi l'origen del conflicte polític, i s'atengui la voluntat de la ciutadania de Catalunya de decidir el seu futur polític en les urnes mitjançant un referèndum acordat sobre la independència.

El 3 de novembre de 2023, Esquerra Republicana va fer públic un acord polític amb el PSOE per a facilitar un nou govern en l'Estat espanyol. Forma part d'aquest acord l'aprovació d'una llei d'amnistia i el compromís d'iniciar una segona fase del procés de negociació per a la resolució del conflicte polític.

El 13 de novembre de 2023 es va presentar en el Parlament espanyol una proposició de llei d'amnistia per part del Grup Parlamentari Socialista.

La llei d'amnistia, defensada i impulsada per Esquerra Republicana i altres actors polítics i que busquen una sortida democràtica al conflicte, suposa un reconeixement a les demandes d'aquells que han sofert represàlies per la seva participació en el moviment independentista. En emparar a més de 1.000 persones perseguides per les seves accions en favor de l'autodeterminació i la independència de Catalunya, la llei s'erigeix com un símbol de victòria per al moviment democràtic català, oferint protecció legal i buscant el reconeixement de la justícia europea. Aquest fet no sols té implicacions legals, sinó que també reforça la posició de l'independentisme català com un moviment compromès amb la cerca de solucions democràtiques i pacífiques al conflicte.

L'aprovació de la llei d'amnistia marcarà una fita en la lluita pel reconeixement i la justícia envers les persones represaliades a causa de la seva participació en el moviment independentista. Esquerra Republicana ha jugat un paper crucial en aquest procés, liderant les negociacions i mantenint la cohesió de les forces que busquen una resolució pacífica i democràtica al conflicte.

L'abast de la llei d'amnistia, defensada per Esquerra Republicana, assegura la protecció de centenars de persones afectades per la repressió, inclosos aquells que van jugar rols actius durant els esdeveniments significatius com el referèndum de l'1 d'octubre i les manifestacions en protesta per la repressió posterior. Aquesta mesura no sols representa un acte de justícia i reparació sinó també un gest de solidaritat i reconeixement cap a aquells que han defensat de manera pacífica i democràtica per objectius polítics legítims.

La insistència d'Esquerra Republicana que la llei compleixi amb els estàndards de la justícia europea no sols busca oferir seguretat jurídica als beneficiats, sinó també legitimar internacionalment la causa catalana i les seves reivindicacions, mostrant al món el compromís del moviment independentista amb els principis democràtics i els drets humans.

A través de la llei d'amnistia, Esquerra Republicana emfatitza el caràcter democràtic del moviment independentista català. Enfront de la repressió i la criminalització de l'independentisme per part de l'Estat

espanyol, aquesta llei es presenta com una reivindicació del dret a la protesta i la llibertat d'expressió, subratllant l'absència de delictes en les accions dutes a terme en la defensa de l'autodeterminació.

L'aprovació de la llei d'amnistia, s'entén com el començament d'una nova etapa en la resolució del conflicte polític. Estableix una base des de la qual continuar treballant cap a la realització d'un referèndum d'autodeterminació acordat i reconegut internacionalment que permeti a la ciutadania triar el seu futur polític, reafirmant el compromís de continuar avançant per mitjans pacífics, democràtics i dialogats, malgrat els obstacles imposats per l'Estat.

L'estratègia i l'acció d'Esquerra Republicana, marcades per la perseverança i l'enfocament en solucions democràtiques, han estat fonamentals en l'obtenció de la llei d'amnistia, demostrant el seu rol com a força política clau en defensa de Catalunya i els seus drets i llibertats. Aquest assoliment no sols representa un avanç legal i polític sinó també un impuls moral per al moviment independentista, obrint camins cap a futures negociacions i acords que puguin conduir a la resolució democràtica del conflicte.

La Llei d'Amnistia és conforme als estàndards democràtics

L'amnistia és una actuació excepcional que pretén acabar amb la judicialització del conflicte polític entre Catalunya i l'Estat espanyol i reconduir les diferències existents a la via política. La proposició de llei compleix perfectament amb els estàndards democràtics de l'estat de dret, també a nivell europeu. El text legal delimita clarament en el seu articulat l'àmbit objectiu de la seva aplicació. Així, quedaran compresos en ella els actes executats des de novembre del 2011 amb la intenció de reivindicar, promoure o divulgar la independència de Catalunya en el context del denominat processo independentista català, vinculats a l'organització i les conseqüències de la consulta del 9 de novembre de 2014 i del referèndum de l'1 d'octubre de 2017, i les mobilitzacions i protestes posteriors.

Aquests fets coberts mai haurien d'haver-se perseguit penalment, com ha reconegut la pròpia Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa en la resolució aprovada al juny de 2021 on se sosté que «la mera expressió de visions independentistes no dona peu a una persecució penal». També justifica la necessitat d'una llei d'amnistia la perseverança, intensitat i severitat de les actuacions judicials per a perseguir les suposades il·legalitats d'un moviment independentista que sempre ha demostrat un caràcter pacífic.

L'amnistia no és una figura nova en l'Estat espanyol, l'exemple més recent, és la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'Amnistia, vigent encara, la qual cosa confirma la seva compatibilitat amb el marc legal espanyol. A més, durant la democràcia, s'han produït tres amnisties fiscals.

La Llei d'Amnistia és constitucionalment vàlida. La Constitució Espanyola no prohibeix l'amnistia i aquesta no contravé cap norma o principi de la Constitució que no pot deslligar-se dels principis i valors democràtics inherents a qualsevol marc constitucional que compleixi amb els estàndards democràtics. De fet, la jurisprudència del Tribunal Constitucional va afirmar la constitucionalitat de l'amnistia respecte a la Llei 46/1977, assenyalant que «aquesta matèria no es troba directament limitada per la Constitució». El Tribunal Suprem va declarar en la seva sentència 101/2012 del 27 de febrer, que només el Parlament té la facultat de derogar la Llei d'Amnistia de 1977, implicant que també posseeix l'autoritat per a establir noves lleis d'amnistia.

L'encaix de l'amnistia en el marc legal europeu

L'amnistia està perfectament homologada des de la perspectiva del dret de la Unió Europea.

L'article 3 de la Decisió del Consell, de 13 de juny de 2002, relativa a l'ordre de detenció europea i als procediments de lliurament entre Estats membres, preveu que quan el delicte estigui cobert per l'amnistia en l'Estat membre d'execució es denegarà l'ordre de detenció europea.

L'article 600 de l'Acord de Comerç i Cooperació entre la Unió Europea i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, d'una banda, i el Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord, d'altra banda, inclou una previsió similar. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en la seva sentència de 29 d'abril de 2021, dictada en l'assumpte C-665/20 PPU, no sols reconeix la possibilitat de l'existència d'amnistia, sinó que, a més, estableix que la mateixa «té per finalitat buidar del seu caràcter delictiu als fets als quals s'aplica, de tal mode que el delicte ja no pugui donar lloc a l'exercici d'accions penals i, en cas que ja s'hagi imposat una condemna, que es posi fi a la seva execució. Implica, per tant, en principi, que la sanció imposada ja no pugui executar-se». El Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en la seva sentència de 16 de desembre de 2021, dictada en l'assumpte C-203/20, va establir la possibilitat d'arxivar diligències penals i de posar fi a les penes, basant-se en resolucions judicials dictades a l'empara d'una amnistia resultant d'un procediment d'índole legislativa.

El Tribunal Europeu de Drets Humans ha reconegut la validesa i l'oportunitat política de l'amnistia, fixant com a límit les greus violacions dels drets humans, per tractar-se de fets que no poden quedar al marge de l'obligació dels Estats d'enjudiciar-los i sancionar-los. És el cas, entre altres sentències, la de 27 de maig de 2014 de la Gran Sala, dictada en el «cas Marguš contra Croàcia».

El Consell d'Europa ha deixat clara la validesa de mesures com l'amnistia i la seva compatibilitat amb les decisions judicials a través de la Recomanació del Comitè de Ministres CM/Rec (2010) 12 Judges: Independence, efficiency and responsibilities.

Finalment, la Comissió de Venècia, en el seu informe de 15-16/3_2024, inicialment sol·licitat pel Senat, sense entrar en la constitucionalitat de l'amnistia, per no ser objecte aquesta anàlisi de la seva competència, sí que defensa que és compatible amb l'estat dret, que la fi de solucionar conflictes polític-socials greus és una fi legítima i que en la majoria dels Estats que integren aquesta comissió s'ha aplicat, amb o sense previsió constitucional expressa.

La Llei d'Amnistia no afecta a l'estat autonòmic

La implementació d'una llei d'amnistia en el context de l'Estat no representa un menyscapse ni una amenaça per al model d'Estat autonòmic. Aquesta asserció es fonamenta en la clara delimitació competencial establerta pel marc constitucional, on les qüestions penals, incloses aquelles relacionades amb l'amnistia, resideixen exclusivament en l'esfera de competències de l'Estat.

Dit d'una altra manera, l'autonomia i les prerrogatives de les comunitats autònomes se circumscriuen a una sèrie de matèries específicament delegades per la Constitució i la legislació orgànica de l'Estat, quedant fora del seu àmbit d'influència la legislació penal. La llei d'amnistia, a l'ésser una disposició de caràcter penal, opera íntegrament dins d'aquest àmbit de competència estatal, sense incidir o modificar les competències assignades a les comunitats autònomes.

En conseqüència, l'adopció d'una llei d'amnistia, lluny de suposar una vulneració o afectació de les competències autonòmiques, s'ajusta a l'estructura competencial redefinida per l'ordenament jurídic. Això assegura que l'autonomia de les comunitats autònomes es manté intacta, sense veure's afectada per l'aplicació de mesures penals que l'Estat està plenament facultat per a adoptar.

Aquest enfocament no pertorba l'equilibri de poder entre els diferents nivells de governança dins de l'Estat.

Conclusions

- La Llei d'Amnistia no afecta a l'Estat Autonòmic. Cap competència de cap Comunitat Autònoma es veu menyscabada o afectada per la futura llei d'amnistia, atès que les qüestions penals, i la llei d'amnistia és una llei penal, són competència exclusiva de l'Estat.

- Les amnisties s'han utilitzat globalment per a reduir les tensions i crear un entorn propici per a resoldre conflictes.

- La figura de l'amnistia té tradició i perfecta cabuda en els marcs legals espanyol i europeu. I està avalada per la jurisprudència i per la presència d'aquesta figura en l'ordenament jurídic vigent.

- L'amnistia es demostra com una eina útil i necessària en el cas del conflicte polític obert entre Catalunya i l'Estat espanyol.

- La llei d'amnistia que es planteja contribuirà a retornar a l'àmbit de la política el que mai hagués d'haver sortit de la política.

- Contribuirà a la justícia en posar fi a processos judicials anormalment prolongats.

- Promourà la igualtat davant la llei per a tots els ciutadans independentment de les seves afiliacions o aspiracions polítiques.

- Permetrà el retorn dels seus plens drets polítics a activistes i a líders fins avui perseguits, enfortint així el pluralisme i la diversitat de veus en l'espai polític.

- Contribuirà a establir un context de normalitat política i institucional entre les dues parts confrontades que permeti avançar en la resolució del conflicte polític per vies democràtiques.

- En definitiva, brindarà una oportunitat per a la negociació, permetent obrir una nova etapa per a avançar en la resolució del conflicte polític entre Catalunya i l'Estat espanyol que ha de permetre arribar a acords per a articular els mecanismes que permetran a la ciutadania catalana decidir democràticament sobre l'articulació política del seu país.

Palacio del Senado, 4 de abril de 2024.—La portavoz, **Sara Bailac Ardanuy**.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 13

VOTO PARTICULAR NÚM. 2 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

A la Presidenta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Juan Espadas Cejas, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo establecido en el art. 117 del Reglamento de la Cámara, formula, mediante este escrito, un voto particular al Informe de la Ponencia sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, aprobado el 4 de abril de 2024, con el objeto de plantear la defensa y votación, en la próxima sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de 8 de abril de 2024, del informe que el Grupo Parlamentario Socialista ha elaborado al respecto. Texto que se adjunta a continuación.

En virtud del art. 56.b) del Reglamento del Senado, el Grupo Parlamentario Socialista presenta el siguiente Informe sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El pasado 14 de marzo de 2024 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Tras su aprobación por el Congreso de los Diputados, esta Proposición de Ley Orgánica se encuentra actualmente en tramitación en el Senado.

En este sentido, a petición de 25 senadoras y senadores del Grupo Parlamentario Popular, la Comisión general de Comunidades Autónomas ha sido convocada para la emisión de «Informe sobre el contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña». La Ponencia constituida al efecto ha aprobado por mayoría dicho informe, al cual se emite el presente voto particular por parte del Grupo Parlamentario Socialista del Senado.

Sobre el pretendido «contenido autonómico» de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

La Constitución española establece, en su Título III, un sistema bicameral en el que el Poder Legislativo reside en el Congreso de los Diputados y en el Senado, configurando a esta última como Cámara de segunda lectura (artículo 90.2 CE) y de «representación territorial» (artículo 69.1 CE).

Una de las principales medidas adoptadas para potenciar el carácter territorial del Senado fue la creación de la denominada Comisión General de las Comunidades Autónomas, mediante la reforma del Reglamento del Senado del año 1994, a la que finalmente se atribuye carácter legislativo, además de un listado de 23 funciones recogidas en el artículo 56 del Reglamento del Senado.

De acuerdo con el artículo 56 bis 6 del Reglamento del Senado, cuando la Mesa de la Cámara encomiende a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la tramitación de iniciativas legislativas, ésta observará en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones del Senado (en los artículos 61 a 83 del Reglamento del Senado).

Es decir, se trata de una comisión de carácter legislativo, que dictaminará, como cualquier otra comisión legislativa, sobre los proyectos o proposiciones de ley que le remita la Mesa del Senado. Pero, además, y es aquí donde se aprecian las especialidades reglamentarias de esta comisión, se le remiten en bloque todas las iniciativas que llegan al Senado con la idea de que se pronuncie, en su caso, sobre aquéllas que tengan especial relevancia autonómica, respecto de las que se inste su actuación.

Así, en la tramitación en el Senado de cualquier texto legislativo, o de cualquier otra iniciativa, podrá solicitarse a la Comisión General informar acerca del contenido autonómico de la misma, debiendo remitir su informe, tal y como se preceptúa reglamentariamente, a la comisión calificada por razón de la materia antes de que proceda a dictaminar sobre el proyecto o proposición de ley en cuestión para que lo tenga en cuenta.

Este es el caso que nos ocupa, la petición hecha por 25 senadoras y senadores del Grupo Parlamentario Popular en relación a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Hay que señalar que, durante los debates sobre la creación de la Comisión General, uno de los temas claves fue precisamente determinar qué se entendía por «contenido autonómico», para concretar las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 14

leyes sobre las que debía informar esta comisión (estableciéndose algún paralelismo con las denominadas «leyes federativas» en Alemania), y a quién correspondería determina qué leyes tenían este carácter, planteándose la posibilidad de que fuera la propia Mesa del Senado.

Finalmente, se optó, en la práctica parlamentaria, por remitir en bloque todas las iniciativas a la comisión, en el entendido de que serán los grupos parlamentarios quienes insten la actuación de la comisión para informar sobre las que consideren que tienen mayor relevancia autonómica. Corresponde pues a la Comisión General informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada por las Cortes Generales [art. 56.a) y b)].

Pero esto no quiere decir que cualquier iniciativa legal puede ser susceptible de ser informada acerca del contenido autonómico de la misma, precisamente para salvaguardar a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del espíritu que se le quiso dar en el momento de su impulso y creación.

Además de la dificultad que presenta la delimitación del «contenido autonómico», también debe precisarse el alcance de la expresión «cualquier iniciativa». En todo caso, se considera por la doctrina que la Comisión debe hacer un uso selectivo de esta competencia, informando sólo de aquellas iniciativas de particular relevancia en materia autonómica, respecto de las que inste su actuación un grupo parlamentario o un número de sus miembros.

Dejando aparte la solicitud que tuvo lugar en el año 1996, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y el resto de proyectos de ley que se tramitaron junto con el primero de ellos, más recientemente, en 2013, el artículo 56 b) del Reglamento del Senado ha amparado la emisión de informes de contenido autonómico en relación con dos leyes fundamentales: la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Esta especial selección señala un uso racional, ponderado y adecuado de la competencia de la Comisión para centrarse en aquellas iniciativas de particular relevancia en materia autonómica, porque está claro el impacto autonómico de la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, por cuanto afecta al núcleo de competencias compartidas entre Administración General del Estado y de las comunidades autónomas y, en segundo lugar, afecta al conjunto de las comunidades autónomas, sin particularidades exclusivas en su aplicación en alguna de ellas.

No es el caso que nos ocupa, en relación a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, desde el respeto absoluto a dicha iniciativa de los senadoras y senadores del Grupo Parlamentario Popular.

Siendo, en todo caso contradictorio que este grupo parlamentario considere que la proposición de ley orgánica que nos ocupa pueda tener algún tipo de «contenido autonómico» y, en cambio, no lo tenga y no se planteara este procedimiento, por ejemplo, en la reacción a la reciente tramitación en el Senado del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Proyecto que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2022, por el Congreso el 27 de abril de 2023, por el Senado el 17 de mayo de 2023 y el 25 de mayo se publicó en el BOE como la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Y es contradictorio porque tanto este grupo parlamentario, como la formación política que lo sustenta han manifestado reiteradamente que esta norma «invadía competencias» de las comunidades autónomas. Señalando expresamente, entre otros, el presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Alfonso Fernández Mañueco, que «Estamos en contra de algunos contenidos de esta norma, como no respetar el régimen de distribución constitucional y estatutario de competencias que atribuye a Castilla y León y a todas las comunidades autónomas».

En cualquier caso, entrando en materia, en relación al contenido de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, según nuestra normativa, doctrina y jurisprudencia, la prerrogativa del derecho de gracia cuenta con las siguientes manifestaciones: el indulto y la amnistía.

El artículo 62.i) de nuestra vigente Constitución dispone que le corresponde al Rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, con la única limitación expresa de que no podrá autorizar indultos generales.

Por su parte, la figura del indulto particular se regula en la vigente Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia del mismo. Dicha figura ha sido utilizada en numerosas ocasiones por parte de todos los gobiernos democráticos desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Se otorga mediante Real Decreto de concesión de la gracia de indulto por el Consejo de Ministros

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 15

con la participación de los tribunales de justicia y la fiscalía y, en última instancia, mediante la sanción del Jefe del Estado. Sin que en ningún caso intervengan los órganos de las comunidades autónomas.

Por su parte, la amnistía es una figura jurídica del derecho de gracia dirigida a excepcionar la aplicación de normas vigentes cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se hayan producido en un contexto concreto.

Esta expresión del derecho de gracia se configura en el ordenamiento jurídico como un medio adecuado para abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas.

Es, por tanto, una institución que articula una decisión política mediante una ley aprobada por el Parlamento, por las Cortes Generales, sin intervención alguna de los órganos propios de las comunidades autónomas, como expresión del papel otorgado al poder legislativo, al Congreso de los Diputados y al Senado, en la aplicación del derecho de gracia.

Esta definición conceptual de la figura de la amnistía está ampliamente amparada, no sólo en la tradición jurídica española, sino también en el derecho comparado. Así, en el ámbito del Consejo de Europa la figura jurídica de la amnistía está prevista explícitamente en las constituciones de Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Chile, Chequia, Eslovaquia Estados Unidos, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, República de Corea, Kosovo, Kirguistán, Marruecos, México, República de Moldavia, Mónaco, Macedonia del Norte, Países Bajos, Portugal, Suiza, Túnez, Turquía y Ucrania. En Canadá y el Reino Unido, se considera que la amnistía está permitida por una convención constitucional. Los ejemplos más recientes de esta realidad de nuestro entorno europeo son de las amnistías aprobadas el pasado año 2023 en Portugal y Reino Unido.

Desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, la institución de la amnistía está perfectamente homologada. Tanto el propio acervo comunitario^{1 2} como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea³ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴ han reconocido la validez de la amnistía —y sus efectos de archivo de diligencias penales y fin de penas y sanciones— como institución jurídica resultante de un procedimiento de índole legislativa. Estableciendo, no obstante, una serie de limitaciones a su ejercicio, en consonancia con la legislación internacional de derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho, que la proposición de ley orgánica objeto de este escrito respeta de manera escrupulosa.

En este punto, resulta particularmente relevante la opinión expresada por la Comisión Europea para la Democracia mediante el Derecho (Comisión de Venecia) a solicitud del Senado el pasado 15 de marzo de 2024. Consecuente con sus anteriores opiniones⁵, la Comisión de Venecia ha reiterado no sólo la validez de la amnistía como institución jurídica, y la plena normalidad de su existencia y uso en el derecho comparado europeo, sino también la concordancia de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña con el derecho internacional, y su compatibilidad con el Estado de Derecho español.

La Comisión de Venecia entiende que, para conciliarse con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por esta razón, considera que un procedimiento por el cual se confía al poder judicial, por decisión de las Cortes Generales, determinar sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por estas para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes. Esta idea queda reforzada cuando el dictamen señala que las excepciones a las competencias procesales ordinarias de los tribunales afectando a todas las fases del procedimiento (anulación de órdenes de detención, interrupción del cumplimiento de penas...) que la proposición de ley orgánica contempla deben entenderse como consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal. Así, mientras la decisión sobre si el individuo se beneficia de la amnistía sea tomada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en la amnistía), la Comisión de Venecia no observa problema alguno respecto a la separación de poderes.

¹ 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.

² Acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

³ Sentencias de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, y de 16 de diciembre de 2021, dictada en el asunto C-203/20.

⁴ Entre otras, la sentencia de 27 de mayo de 2014 de la Gran Sala (caso Marguš contra Croacia).

⁵ Recomendación CM/Rec (2010)12 como en la Opinión 710/2012 CDL-AD (2013) 009, emitida en la sesión plenaria del 8 y 9 de marzo del año 2013.

De esta manera, las instituciones europeas y el derecho internacional sancionan positivamente el ejercicio de una potestad que asiste a todos los Estados de Derecho en el ejercicio de un derecho de gracia asentado desde hace décadas tanto en el derecho comparado europeo como en el derecho español.

El ejercicio del derecho de gracia cuenta con numerosos ejemplos de empleo, no sólo en el actual periodo democrático, sino en nuestra tradición jurídica desde hace siglos. Desde que la Constitución de 1812 integrase el ejercicio del derecho de gracia por parte del Rey con arreglo a las leyes, este ha sido una constante del constitucionalismo español a lo largo de las diferentes etapas de nuestra historia política en sus dos fórmulas principales: el indulto y la amnistía. Dos ramas distintas de un mismo tronco presente de manera establecen en nuestra tradición jurídica y que ha quedado asimismo inserto en la vigente Constitución de 1978. En palabras del propio Tribunal Constitucional una «pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común⁶» señalando que «es “erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa⁷». De las distintas manifestaciones del derecho de gracia nuestro vigente texto constitucional contempla explícitamente la figura del indulto particular y prohíbe el indulto general, dejando sin mención directa a la figura de la amnistía.

Los argumentos que de ello se han derivado en el debate público, el sentido de que esta omisión decretaba *per se* las inconstitucionalidades de la amnistía carecen, no obstante, de fundamento alguno. Que la Constitución no mencione expresamente la amnistía no supone un obstáculo para su concesión dentro de los parámetros de la Carta Magna, como así se ha encargado de establecerlo la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional de manera reiterada.

En este sentido, aunque los constituyentes de 1978 no reconocen expresamente la amnistía, decidieron no prohibirla. Lo que sí prohíbe expresamente la CE es que el Rey autorice indultos generales (art. 62.i). Todo ello determina que pueda entenderse, *sensu contrario*, que las Cortes Generales pueden legislar sobre esta materia (art. 66.2 CE), más aún cuando el propio artículo 62.i) señala que el derecho de gracia debe ejercerse «con arreglo a la ley».

Esta interpretación viene corroborada por un conjunto de argumentos adicionales:

1. Por el hecho de que la Constitución, en su disposición derogatoria, no deroga la Ley de amnistía de 1977.

2. Porque la Constitución cuando quiere prohibir una materia lo hace expresamente: se prohíben «las asociaciones secretas» (art. 22.5), «los tribunales de honor» (art. 26), «los tribunales de excepción» (art. 117), se excluyen materias de la iniciativa legislativa popular (art. 87), o se excluyen las situaciones en las que pueden iniciarse la reforma constitucional (art. 169 CE), entre otros muchos ejemplos.

3. Porque el art. 62.i CE se refiere, en términos generales y en plural, a «las medidas de gracia» que se desarrollarán «con arreglo a la ley», lo que no resulta compatible con que la única medida de gracia sea el indulto.

4. Y porque son muchos los preceptos de nuestro ordenamiento que se refieren a la amnistía y no han sido declarados inconstitucionales: la Exposición de motivos cita, entre otros, el artículo 666.4.^a de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o el artículo 16 del Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia.

5. Pero, sobre todo, y fundamentalmente, porque el Tribunal Constitucional se refiere a la amnistía en varias de sus Sentencias y en ningún momento cuestiona la inconstitucionalidad de esta figura.

Así, cuando el TC analiza en el año 1986 (STC 147/86) la constitucionalidad de la Ley de 12 de enero de 1984, que añadía un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de Amnistía, no niega la constitucionalidad de esta medida de gracia, sino que, al contrario, afirma que: «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» (FJ 2).

Pero hay otros pronunciamientos, algunos de ellos, previos: el Tribunal Constitucional insiste en que una ley de amnistía, como el resto del ordenamiento jurídico, han de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, FJ 2; 63/1983, FJ 2; 116/1987, FJ 7, entre otras). En la STC 28/1982, declara que la legislación de amnistía «debe ajustarse a los principios constitucionales y, entre ellos, al principio de igualdad» (FJ 2). En la STC 63/1983 insiste en este sometimiento del legislador al principio de igualdad «en el caso de la amnistía que estudiamos» (FJ 2), lo que reitera años después, cuando

⁶ STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ2.

⁷ Ídem.

sostiene que la amnistía «responde en su conjunto a un valor superior de justicia» y «se halla sometida al principio de igualdad» (STC 116/1987, FJ 7), sin olvidar todos los párrafos que pueden extraerse de la STC 147/1986, en la que se sostiene que: «la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo, aunque se reconduzca al ejercicio de una facultad estatal, en la que halla su explicación unitaria» (FJ 2); que: es «manifestación del ejercicio del derecho de gracia» y que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» (FJ 2).

Y es que, abundando en esta línea, la figura de la amnistía ha sido utilizada en distintas ocasiones en nuestra tradición jurídica, si bien, por los efectos que siguió desplegando tras la aprobación de la Constitución de 1978, cabe destacar la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Una primera aproximación a la conformidad de la institución jurídica de la amnistía con la Constitución de 1978 debe contemplar lo dispuesto en su Disposición Derogatoria Tercera que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». Esta disposición planteó desde los primeros años de vigencia de nuestro texto constitucional el problema jurídico de si la relación de este con las leyes preconstitucionales debía ser de derogación o de inconstitucionalidad sobrevenida. Este aspecto quedó zanjado por el Tribunal Constitucional desde su primera sentencia, dictada el 2 de febrero de 1981, en la que admitió la doble opción y establecía:

«La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora nos interesa, en que la Constitución es una ley superior, criterio jerárquico, y posterior, criterio temporal. Y la coincidencia de ese doble criterio da lugar —de una parte— a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y —de otra— a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación⁸».

Procedía a continuación el Tribunal Constitucional a señalar que a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales:

«Así como frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad⁹».

Por tanto, de haber considerado inaplicables las disposiciones de la Ley de Amnistía por su oposición a las disposiciones y valores de la Constitución, tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales ordinarios deberían haber expresado dicho carácter inaplicable en sus resoluciones.

Y como hemos destacado más arriba, no ha sido así, a lo largo de estos años, las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado en las que, abordando de una u otra forma el instituto de la amnistía, no ha detectado disconformidad alguna de la ley preconstitucional de 1977 y la Constitución de 1978. Al contrario, en sus diferentes resoluciones ha remarcado la constitucionalidad de la amnistía como figura del derecho de gracia y delimitado sus contornos y encaje en el ordenamiento constitucional.

Así, abundando en lo que hemos adelantado más arriba, a propósito precisamente de la aplicación de la Ley 46/1977 y de la amnistía como figura jurídica, el TC ha afirmado de manera taxativa que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia¹⁰»; una materia, la de la amnistía, que el tribunal sostiene que puede entenderse como un «instituto fundado en la *clementia principis* y un ejercicio del derecho de gracia¹¹», cuya competencia para su otorgamiento corresponde al poder legislativo. Aspecto este último que ha sido puesto de manifiesto tanto por el propio TC¹² como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al afirmar ha afirmado de forma taxativa que la Ley 46/1977 es «una ley vigente cuya eventual derogación correspondería, en exclusiva, al Parlamento¹³».

Cabe concluir por tanto que, lejos de ser una figura inconstitucional, la amnistía, se configura como una facultad de las Cortes Generales en el ejercicio del derecho de gracia, de la misma forma que el indulto

⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ1.

⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ1.

¹⁰ STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ2.

¹¹ STC 63/1983, de 20 de julio, FJ3.

¹² STC 76/1986, de 9 de junio, FJ2.

¹³ STS 101/2012, de 27 de febrero, FJ3.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 18

constituye la potestad del poder ejecutivo para ejercer, en el marco de sus atribuciones constitucionales, ese mismo derecho de gracia. De esta manera, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo reconocen que quien se halla legitimado para tipificar o destipificar una determinada conducta debe ostentar, en lógica consecuencia, la facultad de amnistiar esos mismos hechos sin otros límites que los que directamente dimanen de la Constitución. Y siempre con el concurso del poder judicial para la aplicación concreta e individualizada de los efectos de la medida de gracia.

Es decir, corresponde al poder legislativo determinar (y delimitar temporal y objetivamente) los supuestos de exención de la responsabilidad penal, administrativa o contable, correspondiendo a los jueces y tribunales, así como al Tribunal de Cuentas o a las autoridades administrativas que sigan o hubieran seguido las diligencias, procesos, expedientes y causas a las que afecten los actos amnistiados, su aplicación a cada caso concreto. Esta norma de respeto básico de la separación de poderes siguiendo los parámetros marcados por nuestro propio ordenamiento constitucional ha recibido la aprobación, como se ha mencionado anteriormente, de la Comisión de Venecia como forma de conciliar el ejercicio del derecho de gracia con la separación de poderes que debe observarse en todo Estado de Derecho.

En ese sentido, resultan difícilmente sostenibles las afirmaciones que pretenden arrojar dudas sobre la constitucionalidad de la proposición de ley orgánica que nos ocupa, su falta de adecuación al derecho de la UE o el supuesto ataque al Estado de Derecho o a la separación de poderes.

Así, con esta proposición de ley orgánica las Cortes Generales acuden de nuevo a un mecanismo constitucional que refuerza el Estado de Derecho para dar una respuesta adecuada más de diez años después del comienzo del proceso independentista, cuando ya se han superado los momentos más acusados de la crisis y toca establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro.

De esta manera, al asumir las Cortes Generales esta decisión de política legislativa no solo no invaden otros espacios, sino que, en uso de sus competencias constitucionalmente reconocidas asumen la responsabilidad de poner punto y final a un conflicto político.

La aprobación de esta proposición de ley orgánica se entiende como un paso necesario para superar las tensiones referidas y eliminar circunstancias que provocan la desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población, encauzando de nuevo la convivencia social dentro de los márgenes de la política. Como bien ha afirmado la Comisión de Venecia «la normalización institucional, política y social de Cataluña es un fin legítimo».

Esta medida de carácter singular y excepcional se justifica, por tanto, por la necesidad de abordar una situación excepcional en pro del interés general. Una necesidad asumida incluso por quienes se oponen a la aprobación de la proposición de ley orgánica de amnistía, reconociendo la validez del derecho de gracia como herramienta para superar divisiones sociales y política; e incluso su predisposición a hacer uso de la potestad reconocida al poder Ejecutivo para la concesión de indultos a las mismas personas beneficiadas por esta proposición de ley orgánica.

En relación al principio de lealtad constitucional

No resulta fácil comprender cómo una institución jurídica avalada por nuestra tradición jurídica y la jurisprudencia constitucional actual puede estar siendo cuestionada y deslegitimada hasta el punto de provocar choques entre instituciones del Estado inéditas en nuestra democracia. No solamente de críticas públicas al uso del mismo derecho de gracia que se defiende en privado, sino acciones que cuestionan la propia configuración de la posición en el orden constitucional que deben ocupar las distintas instituciones del Estado.

Criticas que pretenden enfrentar el poder ejecutivo con el judicial presentando el derecho de gracia como una falta de respeto a las sentencias del poder judicial y una violación de la separación de poderes. Resulta, por tanto, difícilmente explicable la posición de quienes se abren a hacer uso del derecho de gracia como parte de proclamado «plan de reconciliación para Cataluña» mientras se oponen al uso del derecho de gracia para la reconciliación de Cataluña alegando la defensa del interés general y del principio de lealtad constitucional.

El principio de lealtad constitucional es un concepto fundamental en nuestro marco constitucional. Se refiere a la obligación de todos los poderes públicos, instituciones y autoridades del Estado de respetar y acatar la Constitución, así como de actuar de conformidad con sus disposiciones y principios. Este principio implica que todas las acciones y decisiones de los poderes públicos deben estar en consonancia con lo establecido en la Constitución, y que ningún órgano del Estado puede actuar en contra de ella. Además,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 19

implica también una obligación de colaboración y cooperación entre los diferentes poderes del Estado para garantizar el cumplimiento de la Constitución, sus disposiciones y sus valores.

Por ello, resultan difícilmente compatibles con el respeto al principio de lealtad constitucional las acciones que desde esta misma Cámara se están impulsando por la mayoría representada en el Grupo Parlaemntario Popular en el marco de la tramitación de la proposición de ley orgánica que nos ocupa. Por un lado, se ha aprobado una reforma del Reglamento del Senado a pesar de los palmarios vicios de inconstitucionalidad que encierra y que han sido reiterados desde el Grupo Parlamentario Socialista. Por otro, y de manera más reciente, el Grupo Parlamentario Popular ha solicitado el inicio de un procedimiento de conflicto de atribuciones frente al Congreso, alegando un supuesto hurto al Senado de su función legislativa, que se encuentra en este momento ejerciendo dicha función con respecto a la iniciativa que motiva la presentación del recurso.

Un planteamiento carente de fundamento jurídico alguno que, de confirmarse, se sumará a la serie de actuaciones y arbitrariedades que el Senado, a través del grupo parlamentario mayoritario en la Cámara, está padeciendo ligadas a la tramitación de la proposición de ley orgánica que nos ocupa, acentuándose una grave confusión de funciones y roles donde las reglas del juego democrático y la seguridad jurídica saltan por los aires con el consiguiente descrédito institucional del Senado.

El principio de lealtad constitucional establece la primacía de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, así como la obligación de todos los poderes públicos de respetar y acatar sus disposiciones en el ejercicio de sus funciones. Impulsar cambios normativos en materias propias del bloque de constitucionalidad a sabiendas (vista la jurisprudencia existente) de su potencial inconstitucionalidad o llevar al choque a las instituciones del Estado difícilmente puede, insistimos, entenderse como actuaciones compatibles con el respeto a este principio básico de la arquitectura constitucional.

En relación con el principio de lealtad constitucional que informa todo el escrito presentado ante esta Comisión por parte del Grupo Parlamentario Popular, es merecedora asimismo de objeción la mención a los principios y las normas constitucionales que sustentan el Estado de las Autonomías o a los que éste se encuentra asociado, tales como, entre otros, la autonomía política territorial conciliada con la unidad e integridad del Estado, solidaridad, cooperación territorial, interdicción de privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas, igualdad de derechos y obligaciones de los españoles.

Y es que si se atiende a la naturaleza y finalidad de la figura de la amnistía, como medida excepcional en aras de un interés general; si se analiza su eficacia jurídica y material en otros países de nuestro entorno, así como las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que reconocen la figura de la amnistía (Sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, y en la Sentencia de 16 de diciembre de 2021, dictada en el asunto C-203/20) o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que afirman su validez y oportunidad política (Sentencia de 27 de mayo 2014 de la Gran Sala, dictada en el caso Margaš contra Croacia), resultan insostenibles las afirmaciones de que la amnistía vulnera el principio de igualdad o la separación de poderes, cuestiones que quedan perfectamente razonadas en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En definitiva,

No cabe considerar, dentro de los supuestos de emisión de un informe acerca del «contenido autonómico» al que se refiere el artículo 56.b) RS, la proposición de ley orgánica objeto del presente informe por cuanto su contenido supone una expresión del ejercicio del derecho de gracia amparado en nuestra Constitución. Porque en relación a la figura de la amnistía su ejercicio exige la aprobación de una ley por parte de las Cortes Generales. Una facultad exclusiva, por tanto, de las mismas, que es completamente ajena, y respetuosa, al ejercicio competencial y de contenido material de las comunidades autónomas.

Cuestión que sí ocurría, en cambio, en los casos precedentes en los que se solicitó el informe en cuestión a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, particular y más recientemente, en el caso de la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Incluso pudo haberse suscitado por el Grupo Parlamentario Popular, sin que lo hiciera, en casos como la tramitación en el Senado de la que acabaría siendo la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Lo que confirma una flagrante contradicción del grupo proponente del presente informe y muestra la vocación partidista y, por tanto, ajena a proteger de una supuesta incidencia autonómica de la proposición de ley orgánica objeto del presente informe.

En definitiva, la validez del ejercicio del derecho de gracia como mecanismo de resolución y superación de conflictos políticos y sociales no puede ser puesta en cuestión por ningún partido de Estado que pretenda tener responsabilidades de gobierno en España. No lo hace nuestra tradición jurídica, ni el derecho comparado ni nuestra propia jurisprudencia constitucional.

Amnistía e indulto son dos especies de un único género recogido en la Constitución para entregar a la ley su concesión cuando en el art. 62 CE atribuye al Rey «el derecho de gracia, con arreglo a la ley». Es la ley, y el poder legislativo como artífice de esta, la que debe determinar el alcance y supuestos del derecho de gracia, al que no ha puesto la Constitución otro límite que la prohibición de los indultos generales que en nada afecta a la amnistía.

Así, la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña no puede interpretarse como un alejamiento de nuestro marco legal. Muy al contrario, es una herramienta que lo fortalece y mira hacia el futuro, devolviendo al debate parlamentario las divisiones que siguen tensando las costuras de la sociedad, mediante una renuncia al ejercicio del ius puniendi por razones de utilidad social que se fundamenta en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática.

Palacio del Senado, 4 de abril de 2024.—El portavoz, **Juan Espadas Cejas**.

VOTO PARTICULAR NÚM. 3

Del Grupo Parlamentario Plural en el Senado Junts per Catalunya-Coalición Canaria-Agrupación Herreña Independiente-Bloque Nacionalista Galego (GPPLU)

A la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

El portavoz del Grupo Parlamentario Plural, Josep Lluís Cleries i Gonzàlez, en nombre de los senadores y senadoras de Junts per Catalunya, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Senado, presenta el siguiente voto particular al Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Catalunya presentado por el GP Popular en el Senado.

Voto particular al Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Catalunya presentado por el GP Popular en el Senado.

Concretamente, el voto particular se emite respecto de la «Propuesta de Informe acerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (núm. exp. 624/000001)» realizada por el Grupo Popular en el Senado.

I. Cuestión Previa - Sobre el Informe emitido por los Letrados del Senado:

Si bien no se está de acuerdo con el contenido íntegro del informe emitido por los Letrados del Senado, es importante destacar algunas de sus conclusiones, especialmente relevantes teniendo en cuenta que lo que nos ocupa no es sino la tramitación parlamentaria de una ley orgánica en la que la participación de esta Cámara está subordinada al Congreso de los Diputados debido al sistema parlamentario de bicameralismo imperfecto establecido por el artículo 66 y desarrollado en lo relativo al procedimiento legislativo en el artículo 90 de la Constitución, del que se deriva que la única función de la segunda cámara es la de oponer su veto o introducir enmiendas al texto legislativo remitido por el Congreso (SSTC 234/2000, 97/2002, 119/2011 y 136/2011).

Lo relevante del informe emitido por los Letrados del Senado son sus conclusiones, que advierten a la Mesa, de una parte «la Mesa de la Cámara no puede oponer una calificación distinta en esta fase, no puede negarse a su tramitación, fuere el que fuere el resultado de esta (vetar, enmendar, o no pronunciarse) ni romper la continuidad del procedimiento legislativo, constitucionalmente garantizada» y, de otra y no menos importante, que «los Servicios Jurídicos no pueden recomendar una inadmisión por insuficiencia de rango normativo de la iniciativa, que ahora, además, ha ascendido a una mayor representatividad porque ya lo es del Pleno del Congreso como Dictamen de este órgano; ni puede considerarse conforme a derecho

cualquier forma de dilación o suspensión que rompiera la continuidad del procedimiento legislativo, constitucionalmente garantizada. Debe advertirse, por tanto, a los miembros de la Mesa, de que un eventual acuerdo de inadmisión o suspensión del procedimiento, en tanto votasen a favor del mismo, podría ser constitutivo de un delito de prevaricación (artículo 404 del Código Penal).»

En definitiva, los Letrados, y a pesar de todas sus dudas y cautelas, lo que vienen a decir es que no caben maniobras dilatorias ni obstructivas de un procedimiento legislativo como el presente y que, incluso, podrían ser constitutivas de un delito de prevaricación.

II. Voto particular sobre la propuesta de Informe del Grupo Popular:

En virtud de lo previsto en el artículo 56 del Reglamento del Senado, es competencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas elaborar informes sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa legislativa que deba ser procesada en el Senado. Sin embargo, la petición del Grupo Parlamentario Popular para analizar la Ley Orgánica de Amnistía para la Normalización Institucional, Política y Social en Cataluña parece obedecer más a un interés partidista de manipular la institución que a una verdadera intención de evaluar el impacto autonómico de la ley, la cual, de hecho, no afecta en absoluto a las competencias autonómicas toda vez que no existe ningún tipo de impacto a nivel autonómico al tratarse, en todo caso, de una Ley de ámbito estatal emanada del Congreso de los Diputados, en su función legislativa en materia penal.

El informe del Grupo Popular se basa en consideraciones de índole política para justificar la falta de cualquier argumento técnico jurídico que permita cuestionar la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y, además, lo hace desde posiciones que poco o nada resultan compatibles con lo que ha de entenderse como principios básicos de lo que ha de ser un estado democrático y de derecho.

No existe, más allá de la voluntad obstructiva, un contenido o dimensión autonómico en la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía —de ahora en adelante y a los efectos de lo que aquí interesa PLOA— toda vez que el ámbito objetivo de la Ley, claramente definido en su artículo 1 y explicado en la Exposición de Motivos, hacen inviable la ingeniería jurídica mediante la cual el Grupo Popular en el Senado pretende interferir, inconstitucionalmente, en la tramitación de una ley como la contenida en la PLOA.

A diferencia de lo que sostiene el Grupo Popular, creemos importante recordar que los casos cubiertos por la amnistía constituyen una persecución ilegal y políticamente motivada contra ciudadanos por perseguir sus ideas políticas a través de medios democráticos estrictamente pacíficos.

Junts también considera de suma importancia aportar varios ejemplos que, a su juicio, demuestran que los casos amparados por la amnistía constituyen una persecución ilegal y políticamente motivada contra ciudadanos por perseguir sus ideas políticas a través de medios democráticos estrictamente pacíficos.

En primer lugar, es importante destacar que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas concluyó, en sus dictámenes 6/2019 y 12/2019, que las acusaciones penales formuladas por el Tribunal Supremo español contra varios políticos y líderes sociales catalanes «se habían formulado para justificar el hecho de que se les hubiera sometido a detención por ejercer sus derechos a la libertad de opinión, expresión, asociación, reunión y participación política, en violación de los artículos 18 a 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto».¹ En particular, sostuvo que la ausencia del factor de violencia y de información creíble sobre cualquier acto atribuible a ellos que los vinculara con el tipo de conducta que constituye los delitos de los que se les acusa había llevado al Grupo de Trabajo a creer que «el propósito de los cargos penales presentados contra ellos es intimidarlos debido a sus opiniones políticas sobre la independencia de Cataluña e impedirles que persigan esa causa en la esfera política».²

Además, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria determinó, entre otras cosas, que no se había observado el derecho «a ser oído por un tribunal competente e imparcial, reconocido en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto».³

En sentencia de 12 de julio de 2018, el Tribunal Superior de Schleswig-Holstein, en el marco del procedimiento de entrega contra D. Carles Puigdemont i Casamajó, expresidente de Cataluña y actualmente

¹ Véase, en este sentido, el dictamen n.º 6/2019 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, párrafo 120.

² Véase, en este sentido, el dictamen n.º 6/2019 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, párrafo 119.

³ Véase, en este sentido, el dictamen n.º 6/2019 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, párrafo 136.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 22

diputado europeo, denegó la entrega basada en el delito penal de rebelión. El Alto Tribunal subraya que «el adelanto del umbral de responsabilidad penal asociado a un delito societario corre el riesgo de criminalizar el discurso público en una fase temprana, aunque, por ejemplo, las manifestaciones y su indudable (y política) presión estén protegidas por el Derecho constitucional. Porque las manifestaciones son siempre un elemento de presión».

La Resolución 2381 (2021) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a la que nos referiremos más adelante, reconocía además en particular que «es indiscutible que ninguno de los políticos en cuestión hizo un llamamiento a la violencia. Al contrario, se reconoce, también por la acusación, que pidieron a los manifestantes que se abstuvieran de todo acto violento. De hecho, en varias ocasiones, cientos de miles de personas se manifestaron sin que se produjeran incidentes violentos, gracias también a la moderación ejercida la mayor parte del tiempo por las fuerzas de seguridad catalanas y españolas, que también se desplegaron en gran número.»

Las autoridades judiciales belgas se han negado en dos ocasiones a entregar al Sr. Lluís Puig i Gordi, antiguo Consejero de Cataluña y ahora Diputado del Parlamento de Cataluña, alegando el grave riesgo para sus derechos fundamentales que supondría su entrega a España en el marco del procedimiento penal ante el Tribunal Supremo español.

Las autoridades suizas se han negado sistemáticamente a cooperar con las autoridades judiciales españolas en relación con los procesos penales que pretenden acogerse a la amnistía, alegando que se refieren a presuntos delitos políticos. Las autoridades suizas también han rechazado firmemente la calificación de terrorista de cualquiera de los actos para los que las autoridades judiciales españolas solicitaron su cooperación.

A la vista de todo lo anterior y considerando las circunstancias concurrentes, este grupo político considera que los procesos judiciales que se pretenden atajar con esta amnistía constituyen una persecución ilegítima por motivos políticos y, por tanto, es evidente que los planteamientos del Grupo Popular carecen manifiestamente de justificación alguna.

Confunde el Grupo Popular conceptos básicos que sí vienen respetados en la PLOA como son el principio de igualdad al que con tanto como equivocado ahínco dedica sus esfuerzos obstructivos. La igualdad queda bien garantizada desde el mismo momento en que todos los involucrados en el ámbito objetivo establecido en la Ley son tratados de forma igual.

La igualdad, a diferencia de lo que entiende el Grupo Popular, supone que no se puede dispensar un trato diferenciado entre «amigos y enemigos», de modo que todas las partes implicadas en el conflicto han de recibir el mismo tratamiento, esto es, que repercutan sobre quienes los realizaron, cualquiera que fuese la posición adoptada a excepción⁴.

También se equivoca el Grupo Popular, o solo pretende generar una obstructiva confusión, cuando intenta engarzar el principio de igualdad con el delito de malversación de caudales públicos, especialmente porque lo hace desde la perspectiva de algo que conoce muy bien: la corrupción; en el caso de la PLOA es evidente que no se han incluido como objeto de esta, ningún tipo de delito de corrupción porque se excluye expresamente el propósito de enriquecimiento.

Como si lo anterior no fuese bastante, hemos de insistir en algo que ya manifestamos ante la Comisión de Venecia y es que este grupo político considera relevante subrayar que este proyecto de ley se alinea e implementa las recomendaciones de la Resolución 2381 (2021) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. La Asamblea, en particular, invitó a las autoridades españolas a:

«10.3.1. reformar las disposiciones penales sobre rebelión y sedición de modo que no puedan interpretarse de manera que invaliden la despenalización de la organización de un referéndum ilegal, como pretendía el legislador cuando abolió este delito específico en 2005, o conduzcan a sanciones desproporcionadas para transgresiones no violentas;

10.3.2. considere la posibilidad de indultar o excarcelar de otro modo a los políticos catalanes condenados por su papel en la organización del referéndum inconstitucional de octubre de 2017 y las manifestaciones masivas pacíficas conexas, y considere la posibilidad de abandonar los procedimientos de extradición contra los políticos catalanes residentes en el extranjero que son buscados por los mismos motivos;

10.3.3. abandonar los procesamientos restantes también de los funcionarios de menor rango implicados en el referéndum inconstitucional de 2017 y abstenerse de sancionar a los sucesores

⁴ PÉREZ DEL VALLE, C. «Amnistía, Constitución y justicia material», pág 195.

de los políticos encarcelados por acciones simbólicas que simplemente expresan su solidaridad con los detenidos;

10.3.4. Garantizar que la disposición penal sobre malversación de fondos públicos se aplique de tal manera que la responsabilidad sólo surja cuando puedan establecerse pérdidas reales y cuantificadas para el presupuesto o el patrimonio del Estado;

10.3.5. abstenerse de exigir a los políticos catalanes detenidos que renieguen de sus profundas opiniones políticas a cambio de un régimen penitenciario más favorable o de una posibilidad de indulto; sin embargo, se les puede exigir que se comprometan a perseguir sus objetivos políticos sin recurrir a medios ilegales;

10.3.6. Entablar un diálogo abierto y constructivo con todas las fuerzas políticas de Cataluña, incluidas las que se oponen a la independencia, con el fin de reforzar la calidad de la democracia española mediante la autoridad del Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto total de los derechos humanos, sin recurrir al derecho penal, pero respetando plenamente el orden constitucional de España y alcanzar un compromiso que permita a España, una democracia europea fuerte, resolver las diferencias políticas, incluso en cuestiones delicadas;

10.3.7. aplicar estas recomendaciones de acuerdo con los principios del Estado de Derecho definidos por el Consejo de Europa, prestando la debida atención al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley».

Para el Grupo Popular la PLOA sería una norma inconstitucional y sustenta tales afirmaciones en argumentos más propios de un plató de televisión que de una Cámara Legislativa.

Ante todo, es importante subrayar que la Constitución española no prohíbe al Parlamento español conceder amnistías. De hecho, la historia legislativa y el contexto de la redacción de la Constitución española indican que los legisladores optaron por no abordar esta cuestión en el texto de la Constitución.

Hay al menos tres indicios evidentes de ello.

En primer lugar, en las actas de las reuniones de los redactores de la Constitución española publicadas por el Congreso de los Diputados. En concreto, el acta de la reunión del 3 de noviembre de 1977 revela que los redactores de la Constitución optaron por no abordar esta cuestión en el texto constitucional. En consecuencia, optaron por no prohibir las amnistías:

«Por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema».⁵

En segundo lugar, en la discusión de diferentes enmiendas al texto del proyecto de Constitución. En particular, el informe de los redactores de 12 de abril de 1978 muestra que la prohibición de los llamados «indultos generales» en el artículo 62 de la Constitución no pretendía abarcar las amnistías. De hecho, esa prohibición, que se introdujo mediante la Enmienda n.º 744,⁶ se inspiró en el artículo 102 de la Constitución de 1931. Dicha enmienda diferenciaba explícitamente entre amnistías e indultos generales, al igual que la disposición de la Constitución de 1931. Los redactores decidieron únicamente incorporar la prohibición de los indultos generales.⁷

En tercer lugar, el mismo informe muestra que no se incorporó la enmienda 537, que pretendía restringir el actual apartado 3 del artículo 102 de la Constitución española para referirse únicamente a los «indultos individuales»,⁸. La razón aducida por los propios redactores fue que el término «prerrogativa real de gracia» tenía un alcance más amplio que los indultos individuales.⁹ Si las amnistías estuvieran prohibidas con carácter general por la Constitución española y considerando que los llamados «indultos generales» están proscritos por el artículo 62, no habría necesidad de un término de alcance más amplio en el contexto del apartado 3 del artículo 102 de la Constitución.

A este respecto, cabe destacar que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional españoles han afirmado reiteradamente la compatibilidad de la amnistía de 1977 con la Constitución española, a pesar de que dio lugar al sobreseimiento de acusaciones por delitos no amnistiables en virtud

⁵ Véase, en este sentido, el acta de la reunión del 3 de noviembre de 1977, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>, p. 310.

⁶ Véase, en este sentido, la enmienda n.º 744, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, p. 349.

⁷ Véase, en este sentido, https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF, p. 1584.

⁸ Véase, en este sentido, la enmienda 537, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, p. 224.

⁹ Véase, en este sentido, el informe, https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF, p. 1579.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 24

del Derecho internacional. Este no será el caso de la amnistía de 2024. De todo esto el Grupo Popular, por razones de conveniencia y memoria selectiva, se olvida.

En cualquier caso, si se aprueba la ley de amnistía, su conformidad con la Constitución española podrá ser revisada por el Tribunal Constitucional español¹⁰ y no por esta Cámara como pretende, inconstitucionalmente, el Grupo Popular.

Otro de los temas que parecería preocupar al Grupo Popular, al menos en lo que a la PLOA respecta, es el de la vulneración del principio de separación de poderes.

La realidad es muy distinta a la sostenida por el Grupo Popular que, entre otras cosas, omite lo dictaminado, a instancias del Senado, por la Comisión de Venecia y, sobre este tema interesa recordar algunos puntos que son esenciales.

En cuanto a la separación de poderes, la Comisión de Venecia sostuvo en 2013 que, para que una amnistía sea compatible con el principio de separación de poderes, el Poder Judicial debería, en principio, ser encargado por decisión del Parlamento de determinar si los individuos cumplen los criterios abstractos establecidos por el Parlamento.

Esto es precisamente lo que hace el proyecto de ley. El artículo 1 define el ámbito abstracto de la amnistía, y el artículo 2 establece ciertas exclusiones abstractas. Aunque ambas disposiciones pueden y, en opinión de este grupo político, deben aún perfeccionarse, del Título III se desprende claramente que corresponde a las autoridades judiciales aplicar la amnistía.

Ninguna de las disposiciones del proyecto de ley viola el principio de separación de poderes.

En el popurrí de argumentos que plantea el Grupo Popular también destaca el tema del terrorismo sobre el cual tanta campaña política han hecho y, al respecto, hemos de ser, una vez más, quienes pongamos seriedad al tema.

En general, el derecho internacional no prohíbe las amnistías. Este hecho ha sido ampliamente reconocido, incluso por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹¹

En lo que respecta, en particular, a la amnistía de los delitos de terrorismo, es importante señalar, en primer lugar, el carácter pacífico de los actos a los que se aplica la amnistía. Esto ha sido reconocido internacionalmente. Así lo han reconocido, entre otras, la Resolución 2381 (2021) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y los dictámenes 6/2019 y 12/2019 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas.

No sólo no se han producido actos de terrorismo, sino que es significativo que el Sr. Carles Puigdemont i Casamajó, ex Presidente de Cataluña y Diputado al Parlamento Europeo, sólo haya sido investigado formalmente por este presunto delito penal tras hacerse público el acuerdo entre diferentes partidos políticos para elaborar una ley de amnistía.¹² Se trata de una persecución penal que ni siquiera cuenta con el apoyo de la Fiscalía, sino que sólo está respaldada por una serie de asociaciones de extrema derecha.¹³

A este respecto, es importante señalar que las autoridades suizas han rechazado la cooperación internacional con esta última persecución penal, al considerar que los actos no son de naturaleza terrorista, sino política.¹⁴

En cualquier caso, el Manual de Asistencia Técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre el Uso Apropiado de Medidas No Privativas de la Libertad para Delitos Relacionados con el Terrorismo reconoce que «el derecho internacional no parece prohibir las amnistías cuando el acto subyacente constituya o se alegue que constituye un delito de terrorismo».¹⁵

Tampoco la Convención.

¹⁰ En Derecho comparado, el Tribunal Constitucional Federal alemán sostuvo que la determinación de la necesidad e idoneidad de una amnistía corresponde exclusivamente al poder legislativo. Por lo tanto, el legislador tendría libertad para configurarla excluyendo de la amnistía determinados tipos de delitos y previendo una regulación especial para determinados hechos. Véase, en este sentido, la decisión del Bundesverfassungsgericht alemán en la denominada sentencia *Platow* de 15 de diciembre de 1959, impresa en: BVerfGE 10, 234.

¹¹ Véase, en este sentido, la sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de mayo de 2014 en el asunto *Marguš c. Croacia*.

¹² Ver, a este efecto, <https://elpais.com/espana/2023-11-21/el-juez-garcia-castellon-pide-al-supremo-que-investigue-por-terrorismo-a-puigdemont.html>.

¹³ Ver, a este efecto, <https://elpais.com/espana/2023-11-22/la-fiscalia-recurre-la-decision-de-garcia-castellon-de-pedir-al-supremo-que-investigue-a-puigdemont.html>.

¹⁴ Véase, en este sentido, el Anexo 1, consistente en una respuesta de las autoridades suizas a las autoridades españolas a partir de 2020.

¹⁵ Véase, en este sentido, el Manual de asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre el uso apropiado de medidas no privativas de la libertad para delitos relacionados con el terrorismo, p. 106, https://www.unodc.org/pdf/terrorism/UNODC_Technical_Assistance_Handbook_-_Electronic_ENG.pdf.

Como recuerda el Manual de asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre el uso apropiado de medidas no privativas de la libertad para delitos relacionados con el terrorismo, esto no implica que no existan límites en absoluto en el derecho internacional a la amnistía de los delitos de terrorismo, especialmente cuando esos delitos equivalen a violaciones graves o manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Sin embargo, sólo deben excluirse los actos que alcancen un umbral tan elevado. Nunca se han producido actos tan atroces como resultado del proceso político en Cataluña, que ha sido ampliamente reconocido como pacífico y democrático.

Adicionalmente, este grupo político considera relevante recordar que la Comisión de Venecia ya afirmó en 2018 que «es altamente cuestionable si los mecanismos legales extraordinarios desarrollados para la lucha contra el terrorismo son apropiados en el contexto del separatismo.»¹⁶

En cuanto a los delitos de corrupción, es importante señalar, en primer lugar, que no se ha cometido ningún delito de corrupción. Las acusaciones de corrupción, al igual que las de terrorismo, carecen de toda base jurídica o fáctica y se han utilizado para perseguir políticamente a políticos que persiguen sus ideas legítimas por medios pacíficos.

En este sentido, es importante destacar que la Resolución 2381 (2021) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa invitó a las autoridades españolas a «garantizar que la disposición penal sobre malversación de fondos públicos se aplique de tal manera que la responsabilidad sólo surja cuando puedan establecerse pérdidas reales y cuantificadas para el presupuesto o el patrimonio del Estado.»

Llama especialmente la atención que D. Lluís Puig i Gordi, actual Diputado del Parlamento de Cataluña, y D. Antoni Comín i Oliveres, actual Diputado del Parlamento Europeo, se encuentran en el exilio desde 2017, enfrentados a una persecución política por una presunta malversación de fondos públicos, a pesar del reconocimiento incluso por parte de la Sala de lo Penal española de que en realidad no gastaron ningún fondo del presupuesto público.

En cualquier caso, el Manual Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito deja claro que las amnistías tampoco están prohibidas por el derecho internacional para los delitos de corrupción. De hecho, las Herramientas Anticorrupción de las Naciones Unidas reconocen que «conceder una amnistía ofrece la oportunidad de empezar de nuevo.»¹⁷

La Convención tampoco prohíbe estas amnistías.

A pesar de lo que dice, pero sobre todo de lo que omite el Grupo Popular, es importante subrayar que ni la Directiva (UE) 2017/541 ni la Directiva (UE) 2017/1731 excluyen ni las amnistías ni los indultos. En este sentido, es importante subrayar que el artículo 83, apartado 1, del TFUE, que es la base jurídica en los Tratados para ambas Directivas, solo permite las «normas mínimas» establecidas.

Cualquier prohibición de las amnistías tendría que figurar explícitamente en las directivas, y superaría una perspectiva de armonización mínima.

De hecho, las enmiendas presentadas en el Parlamento Europeo, patrocinadas por los diputados españoles del Partido Popular y Vox, que pretenden prohibir los indultos y las amnistías por delitos de corrupción,¹⁸ muestran claramente que, por el momento, los indultos y las amnistías no están prohibidos en virtud de las actuales Directivas aplicables.

Dicho lo anterior, y ante la inconsistente insistencia del Grupo Popular, hemos de destacar que existe una clara diferencia entre lo que son medidas de gracia y lo que es una amnistía y comprendemos el ánimo que lleva a mantener tal confusión pero es evidente que esta materia queda suficientemente explicada en la propia exposición de motivos de la PLOA así como en la sólida jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dicho que una amnistía «tiene por finalidad despojar de su carácter delictivo a los hechos a los que se aplica, de tal modo que el delito ya no pueda dar lugar al ejercicio de acciones penales»¹⁹ distinguiéndose claramente de los indultos que sí serían medidas de gracia según dicho Tribunal.

Y es que no puede ser de otra forma cuando el propio ordenamiento de la Unión establece, claramente, una diferenciación entre indultos y amnistía; no deja de ser sorprendente la persistencia en la confusión que busca con estos planteamientos el Grupo Popular.

¹⁶ Véase, en este sentido, el Dictamen n.º 936/2018 de la Comisión de Venecia sobre la Ley moldava de prevención y lucha contra el terrorismo, apartado 16, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)024-e).

¹⁷ Véase, en este sentido, la publicación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Anti-Corruption Toolkit, p. 415, <https://www.unodc.org/documents/treaties/corruption/toolkit/toolkitv5.pdf>.

¹⁸ Véanse, en este sentido, las enmiendas n.º 157, 389 y 416, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-754808_EN.pdf.

¹⁹ Ver, a estos efectos, la SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 29 de abril de 2021 dictada en el Asunto C-655/20.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 26

De lo anterior se desprende, a modo de conclusiones, que:

- La petición del Grupo Parlamentario Popular sobre la Ley de Amnistía en Cataluña se considera más un acto de manipulación partidista que una evaluación técnica de su impacto autonómico.
- La ley de amnistía se ajusta a la constitución española, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre materias penales, sin afectar las competencias autonómicas.
- Las acusaciones contra políticos y líderes sociales catalanes por el Tribunal Supremo español se han criticado como persecuciones políticas injustificadas.
- Organismos internacionales y tribunales europeos han reconocido la naturaleza pacífica y democrática de las acciones por las que se persigue la amnistía, desafiando la criminalización de estas por España.
- La propuesta de ley de amnistía sigue las recomendaciones internacionales, buscando un trato equitativo y la no criminalización de actos políticos pacíficos, sin implicar delitos de corrupción o terrorismo en los términos en que tales conductas se consideran en el derecho internacional.
- La Constitución española no prohíbe la concesión de amnistías, y la jurisprudencia valida su compatibilidad con la constitución, contradiciendo las afirmaciones del Grupo Popular.
- La separación de poderes se respeta en la propuesta de amnistía, asignando al Poder Judicial la tarea de aplicar criterios establecidos por el Parlamento para la amnistía.
- Además, la discusión sobre la amnistía toca temas de corrupción y terrorismo, áreas donde el derecho internacional y la práctica reconocen la posibilidad de amnistías para delitos políticos no violentos.
- El debate político sobre la amnistía refleja diferencias fundamentales en la interpretación de los principios legales y democráticos, especialmente en el tratamiento de la autodeterminación política y los derechos humanos.
- Los planteamientos del Grupo Popular se alejan de los criterios jurisprudenciales de los grandes tribunales internacionales y europeos y, especialmente, de los del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Palacio del Senado, 5 de abril de 2024.—El portavoz, **Josep Lluís Cleries i González**.

A la Mesa de la Comissió General de les Comunitats Autònomes.

El portaveu del Grup Parlamentari Plural, Josep Lluís Cleries i González, en nom dels senadors i senadores de Junts per Catalunya, a l'empara de l'establert en el Reglament del Senat, presenta el següent vot particular a l'Informe sobre el contingut autonòmic de la Proposició de Llei Orgànica de amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya presentat per el GP Popular al Senat.

Vot particular a l'Informe sobre el contingut autonòmic de la Proposició de Llei Orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya presentat pel GP Popular al Senat.

Concretament, el vot particular s'emet respecte la «Proposta d'Informe sobre el contingut autonòmic de la proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya (núm. exp. 624/000001)» realitzada pel Grup Popular al Senat.

I. Qüestió prèvia - Sobre l'Informe emès pels Lletrats del Senat:

Si bé no s'està d'acord amb el contingut íntegre de l'informe emès pels Lletrats del Senat, és important destacar algunes de les seves conclusions, especialment rellevants tenint en compte que el que ens ocupa no és sinó la tramitació parlamentària d'una llei orgànica en la qual la participació d'aquesta Cambra està subordinada al Congrés dels Diputats a causa del sistema parlamentari de bicameralisme imperfecte establert per l'article 66 i desenvolupat en el que fa al procediment legislatiu en l'article 90 de la Constitució (del qual es deriva que l'única funció de la segona cambra és la d'oposar el seu veto o introduir esmenes al text legislatiu remès pel Congrés, SSTC 234/2000, 97/2002, 119/2011 i 136/2011).

El rellevant de l'informe emès pels Lletrats del Senat són les seves conclusions, que adverteixen a la Mesa, d'una banda, «la Mesa de la Cambra no pot oposar una qualificació diferent en aquesta fase, no pot negar-se a la seva tramitació, sigui quin sigui el resultat d'aquesta (vetar, esmenar, o no pronunciar-se) ni trencar la continuïtat del procediment legislatiu, constitucionalment garantida», i, d'altra banda i no menys important, que «els Serveis Jurídics no poden recomanar una inadmissió per insuficiència de rang normatiu

de la iniciativa, que ara, a més, ha ascendit a una major representativitat perquè ja ho és del Ple del Congrés com a Dictamen d'aquest òrgan; ni es pot considerar conforme a dret cap forma de dilació o suspensió que trenqués la continuïtat del procediment legislatiu, constitucionalment garantida. S'ha d'advertir, per tant, als membres de la Mesa, que un eventual acord d'inadmissió o suspensió del procediment, en tant votessin a favor del mateix, podria ser constituït d'un delictes de prevaricació (article 404 del Codi Penal).»

En definitiva, els Lletrats, i malgrat els seus dubtes i cauteles, el que venen a dir és que no són admissibles maniobres dilatòries ni obstructives d'un procediment legislatiu com el present i que, fins i tot, podrien ser constitutives d'un delictes de prevaricació.

II. Vot particular sobre la proposta d'Informe del Grup Popular:

En virtut del previst a l'article 56 del Reglament del Senat, és competència de la Comissió General de les Comunitats Autònomes elaborar informes sobre el contingut autonòmic de qualsevol iniciativa legislativa que hagi de ser processada al Senat. No obstant això, la iniciativa del Grup Parlamentari Popular per analitzar la Llei Orgànica d'Amnistia per a la Normalització Institucional, Política i Social a Catalunya sembla obeir més a un interès partidista de manipular la institució que a una veritable intenció d'avaluar l'impacte autonòmic de la llei, la qual, de fet, no afecta de cap manera les competències autonòmiques ja que no existeix cap tipus d'impacte a nivell autonòmic en tractar-se, en tot cas, d'una Llei d'àmbit estatal emanada del Congrés dels Diputats, en la seva funció legislativa en matèria penal.

L'informe del Grup Popular es basa en consideracions d'indole política paer a justificar la falta de tot argument tècnic jurídic que permeti qüestionar la Proposició de Llei Orgànica d'Amnistia i, a més, ho fa des de posicions que poc o gens resulten compatibles amb el que s'ha d'entendre com a principis bàsics d'allò que ha de ser un estat democràtic i de dret.

No existeix, més enllà de la voluntat obstructiva, un contingut o dimensió autonòmica en la Proposició de Llei Orgànica d'Amnistia —d'ara en endavant i als efectes que aquí interessa PLOA— al mateix temps que l'àmbit objectiu de la llei, clarament definit en el seu article 1 i explicat en l'Exposició de Motius, fan inviable l'enginyeria jurídica mitjançant la qual el Grup Popular al Senat pretén interferir, de manera inconstitucional, en la tramitació d'una llei com la continguda en la PLOA.

A diferència del que sosté el Grup Popular, creiem important recordar que els casos coberts per l'amnistia constitueixen una persecució il·legal i políticament motivada contra ciutadans per perseguir les idees polítiques a través de mitjans democràtics estrictament pacífics.

Junts també considera de suma importància aportar diversos exemples que, al seu parer, demostrin que els casos emparats per l'amnistia constitueixen una persecució il·legal i políticament motivada contra ciutadans per perseguir les idees polítiques a través de mitjans democràtics estrictament pacífics.

En primer lloc, és important destacar que el Grup de Treball sobre la Detenció Arbitrària de les Nacions Unides va concloure, en els dictàmens 6/2019 i 12/2019, que les acusacions penals formulades pel Tribunal Suprem espanyol contra diversos polítics i líders socials catalans «s'havien formulat per a justificar el fet que se'ls hauria sotmès a detenció per exercir els seus drets a la llibertat d'opinió, expressió, associació, reunió i participació política, en violació dels articles 18 a 21 de la Declaració Universal de Drets Humans i dels articles 19, 21, 22 i 25 del Pacte».²⁰ En particular, sostenia que l'absència del factor de violència i d'informació creïble sobre qualsevol acte atribuïble a ells que els vinculés amb el tipus de conducta que constitueix els delictes dels quals se'ls acusa havia portat el Grup de Treball a creure que «el propòsit dels càrrecs penals presentats contra ells és intimidar-los a causa de les seves opinions polítiques sobre la independència de Catalunya i impedir-los que persegueixin aquesta causa a l'esfera política».²¹

A més, el Grup de Treball de les Nacions Unides sobre la Detenció Arbitrària va determinar, entre altres coses, que no s'havia observat el dret «a ser escoltat per un tribunal competent i imparcial, reconegut a l'article 10 de la Declaració Universal de Drets Humans i al paràgraf 1 de l'article 14 del Pacte».²²

En sentència de 12 de juliol de 2018, el Tribunal Superior de Schleswig-Holstein, en el marc del procediment d'entrega contra Carles Puigdemont i Casamajó, expresident de Catalunya i actualment diputat europeu, va denegar l'entrega basat en el delictes penal de rebel·lió. L'Alt Tribunal subratlla que «l'avançament del llinar de responsabilitat penal associat a un delictes societari corre el risc de criminalitzar

²⁰ Vegi's, en aquest sentit, el dictamen n.º 6/2019 del Grup de Treball de les Nacions Unides sobre la Detenció Arbitrària, paràgraf 120.

²¹ Vegi's, en aquest sentit, el dictamen n.º 6/2019 del Grup de Treball de les Nacions Unides sobre la Detenció Arbitrària, paràgraf 119.

²² Vegi's, en aquest sentit, el dictamen n.º 6/2019 del Grup de Treball de les Nacions Unides sobre la Detenció Arbitrària, paràgraf 136.

el discurs públic en una fase primerenca, encara que, per exemple, les manifestacions i la seva indubtable (i política) pressió estiguin protegides pel Dret constitucional. Perquè les manifestacions són sempre un element de pressió».

La Resolució 2381 (2021) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, a la que ens referirem més endavant, reconeixia a més en particular que «és indiscutible que cap dels polítics en qüestió va fer una crida a la violència. Al contrari, es reconeix, també per l'acusació, que van demanar als manifestants que s'abstinguessin de tot acte violent. De fet, en diverses ocasions, centenars de milers de persones es van manifestar sense que es produïssin incidents violents, gràcies també a la moderació exercida la major part del temps per les forces de seguretat catalanes i espanyoles, que també es van desplegar en gran nombre.»

Les autoritats judicials belgues s'han negat dues vegades a lliurar al Sr. Lluís Puig i Gordi, antic conseller de Catalunya i ara Diputat del Parlament de Catalunya, al·legant el greu risc per als seus drets fonamentals que suposaria el seu lliurament a Espanya en el marc del procediment penal davant del Tribunal Suprem espanyol.

Les autoritats suïsses s'han negat sistemàticament a cooperar amb les autoritats judicials espanyoles en relació amb els processos penals que pretenen acollir-se a l'amnistia, al·legant que fan referència a presumptes delictes polítics. Les autoritats suïsses també han rebutjat fermament la qualificació de terrorista de qualsevol dels actes per als quals les autoritats judicials espanyoles van sol·licitar la cooperació.

A la vista de tot això i considerant les circumstàncies concurrents, aquest grup polític considera que els processos judicials que es pretenen aturar amb aquesta amnistia constitueixen una persecució il·legítima per motius polítics i, per tant, és evident que els plantejaments del Grup Popular manquen manifestament de cap justificació.

Confon el Grup Popular conceptes bàsics que sí que venen respectats a la PLOA com són el principi d'igualtat al que amb tant com a equivocat afany dedica els seus esforços obstructius. La igualtat queda ben garantida des del mateix moment en què tots els involucrats en l'àmbit objectiu establert a la Llei són tractats de manera igual.

La igualtat, a diferència del que entén el Grup Popular, suposa que no es pot dispensar un tracte diferenciat entre «amics i enemics», de manera que totes les parts implicades en el conflicte han de rebre el mateix tractament, és a dir, que repercuteixin sobre els qui els van realitzar, qualsevol que fos la posició adoptada a excepció²³.

També s'equivoca el Grup Popular, o només pretén generar una obstructiva confusió, quan intenta enfilar el principi d'igualtat amb el delictes de malversació de cabals públics, especialment perquè ho fa des de la perspectiva d'una cosa que coneix molt bé: la corrupció; en el cas de la PLOA és evident que no se n'han inclòs com a objecte, cap tipus de delictes de corrupció perquè s'exclou expressament el propòsit d'enriquiment.

Com si tot l'anterior no fos suficient, hem d'insistir en una cosa que ja vam manifestar davant la Comissió de Venècia i és que aquest grup polític considera rellevant subratllar que aquest projecte de llei s'alinea i s'implementa les recomanacions de la Resolució 2381 (2021) de la Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa. L'Assemblea, en particular, va convidar les autoritats espanyoles a:

«10.3.1. reformar les disposicions penals sobre rebel·lió i sedició de manera que no puguin interpretar-se de manera que invalidin la despenalització de l'organització d'un referèndum il·legal, como pretenia el legislador quan va abolir aquest delictes específic el 2005, o condueixin a sancions desproporcionades per a transgressions no violentes;

10.3.2. consideri la possibilitat d'indultar o excarcarar d'altra manera als polítics catalans condemnats pel seu paper en l'organització del referèndum inconstitucional d'octubre de 2017 i les manifestacions massives pacífiques connexes, i consideri la possibilitat d'abandonar els procediments d'extradició contra els polítics catalans residents a l'estranger que són buscats pels mateixos motius;

10.3.3. abandonar els processaments restants també dels funcionaris de menor rang implicats en el referèndum inconstitucional del 2017 i abstenir-se de sancionar els successors dels polítics empresonats per accions simbòliques que simplement expressen la seva solidaritat amb els detinguts;

²³ PÉREZ DEL VALLE, C. «Amnistía, Constitución y justicia material», pàg 195.

10.3.4. Garantir que la disposició penal sobre malversació de fons públics s'apliqui de manera que la responsabilitat només sorgeixi quan es puguin establir pèrdues reals i quantificades per al pressupost o el patrimoni de l'Estat;

10.3.5. abstenir-se d'exigir als polítics catalans detinguts que reneguin de les seves opinions polítiques profundes a canvi d'un règim penitenciari més favorable o d'una possibilitat d'indult; no obstant això, se'ls pot exigir que es comprometin a perseguir els objectius polítics sense recórrer a mitjans il·legals;

10.3.6. Entaular un diàleg obert i constructiu amb totes les forces polítiques de Catalunya, incloses les que s'oposen a la independència, per tal de reforçar la qualitat de la democràcia espanyola mitjançant l'autoritat de l'Estat de Dret, la bona governança i el respecte total de els drets humans, sense recórrer al dret penal, però respectant plenament l'ordre constitucional d'Espanya i assolir un compromís que permeti a Espanya, una forta democràcia europea, resoldre les diferències polítiques, fins i tot en qüestions delicades;

10.3.7. aplicar aquestes recomanacions d'acord amb els principis de l'Estat de Dret definits pel Consell d'Europa, prestant la deguda atenció al principi d'igualtat de tots els ciutadans davant de la llei».

Per al Grup Popular, la PLOA seria una norma inconstitucional i sustenta aquestes afirmacions en arguments més propis d'un plató de televisió que no pas d'una Cambra Legislativa.

Abans que res, és important subratllar que la Constitució espanyola no prohibeix al Parlament espanyol concedir amnisties. De fet, la història legislativa i el context de la redacció de la Constitució espanyola indiquen que els legisladors van optar per no abordar aquesta qüestió al text de la Constitució.

Hi ha almenys tres indicis evidents.

En primer lloc, a les actes de les reunions dels redactors de la Constitució espanyola publicades pel Congrés dels Diputats. En concret, l'acta de la reunió del 3 de novembre del 1977 revela que els redactors de la Constitució van optar per no abordar aquesta qüestió en el text constitucional. En conseqüència, van optar per no prohibir les amnisties:

«En relació al que es refereix en matèria de l'amnistia, s'acorda no constitucionalitzar aquest tema».²⁴

En segon lloc, a la discussió de diferents esmenes al text del projecte de Constitució. En particular, l'informe dels redactors de 12 d'abril de 1978 mostra que la prohibició dels anomenats «indults generals» a l'article 62 de la Constitució no pretenia abastar les amnisties. De fet, aquesta prohibició, que es va introduir mitjançant l'Esmena núm. n.º 744²⁵, es va inspirar en l'article 102 de la Constitució de 1931. Aquesta esmena diferenciava explícitament entre amnisties i indults generals, igual que la disposició de la Constitució de 1931. Els redactors van decidir únicament incorporar la prohibició dels indults generals.²⁶

En tercer lloc, el mateix informe mostra que no es va incorporar l'esmena 537, que pretenia restringir l'actual apartat 3 de l'article 102 de la Constitució espanyola per referir-se únicament als indults individuals²⁷. La raó adduïda pels mateixos redactors va ser que el terme «prerogativa real de gràcia» tenia un abast més ampli que els indults individuals.²⁸ Si les amnisties estigueren prohibides amb caràcter general per la Constitució espanyola i considerant que els anomenats «indults generals» estan proscriuats per l'article 62, no hi hauria necessitat d'un terme d'abast més ampli en el context de l'apartat 3 de l'article 102 de la Constitució.

Pel que fa a això, cal destacar que tant el Tribunal Suprem com el Tribunal Constitucional espanyols han afirmat reiteradament la compatibilitat de l'amnistia de 1977 amb la Constitució espanyola, malgrat que va donar lloc al sobreseïment d'acusacions per delictes no amnistiabls en virtut del dret internacional. Aquest no serà el cas de l'amnistia del 2024. De tot això el Grup Popular, per raons de conveniència i memòria selectiva, se n'oblida.

²⁴ Vegi's, en aquest sentit, l'acta de la reunió del 3 de novembre de 1977, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>, p. 310.

²⁵ Vegi's, en aquest sentit, l'esmena n.º 744, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, p. 349.

²⁶ Vegi's, en aquest sentit, https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF, p. 1584.

²⁷ Vegi's, en aquest sentit, l'esmena 537, <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, p. 224.

²⁸ Vegi's, en aquest sentit l'informe https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF, p. 1579.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 30

En qualsevol cas, si s'aprova la llei d'amnistia, la seva conformitat amb la Constitució espanyola la pot revisar el Tribunal Constitucional espanyol²⁹ i no aquesta Cambra com pretén, inconstitucionalment, el Grup Popular.

Un altre dels temes que semblaria preocupar el Grup Popular, almenys pel que fa a la PLOA, és el de la vulneració del principi de separació de poders.

La realitat és molt diferent de la sostinguda pel Grup Popular que, entre altres coses, omet allò dictaminat, a instàncies del Senat, per la Comissió de Venècia i, sobre aquest tema interessa recordar alguns punts que són essencials.

Pel que fa a la separació de poders, la Comissió de Venècia va sostenir el 2013 que, perquè una amnistia sigui compatible amb el principi de separació de poders, el Poder Judicial hauria de ser, en principi, encarregat per decisió del Parlament de determinar si els individus compleixen els criteris abstractes establerts pel Parlament.

Això és precisament el que fa el projecte de llei. L'article 1 defineix l'àmbit abstracte de l'amnistia i l'article 2 estableix certes exclusions abstractes. Tot i que les dues disposicions poden i, en opinió d'aquest grup polític, encara s'han de perfeccionar, del Títol III se'n desprèn clarament que correspon a les autoritats judicials aplicar l'amnistia.

Cap de les disposicions del projecte de llei no viola el principi de separació de poders.

Al barreig d'arguments que planteja el Grup Popular també destaca el tema del terrorisme sobre el qual tanta campanya política han fet i, sobre això, hem de ser, una vegada més, els que posem serietat al tema.

En general, el dret internacional no prohibeix les amnisties. Aquest fet ha estat àmpliament reconegut, inclús per el Tribunal Europeu de Drets Humans.³⁰

Pel que fa, en particular, a l'amnistia dels delictes de terrorisme, és important assenyalar, en primer lloc, el caràcter pacífic dels actes a què s'aplica l'amnistia. Això ha estat reconegut internacionalment. Així ho han reconegut, entre d'altres, la Resolució 2381 (2021) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa i els dictàmens 6/2019 i 12/2019 del Grup de Treball sobre la Detenció Arbitrària de les Nacions Unides.

No només no s'han produït actes de terrorisme, sinó que és significatiu que el Sr. Carles Puigdemont i Casamajó, ex President de Catalunya y Diputat al Parlamento Europeu, només hagi estat investigat formalment per aquest presumpte delictes penal després d'haver-se fet públic l'acord entre diferents partits polítics per a elaborar una llei d'amnistia.³¹ Es tracta d'una persecució penal que ni tan sols compta amb el recolzament de la Fiscalia, sinó que només està recolzada per una sèrie d'associacions d'extrema dreta.³²

Pel que fa a això, és important assenyalar que les autoritats suïsses han rebutjat la cooperació internacional amb aquesta última persecució penal, en considerar que els actes no són de naturalesa terrorista, sinó política.³³

En qualsevol cas, el Manual d'Assistència Tècnica de l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delictes sobre l'Ús Apropiat de Mesures No Privatives de la Llibertat per a Delictes Relacionats amb el Terrorisme reconeix que «el dret internacional no sembla prohibir les amnisties quan l'acte subjacent constitueixi o s'al·legui que constitueix un delictes de terrorisme».³⁴

Tampoc la Convenció.

Com recorda el Manual d'assistència tècnica de l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delictes sobre l'ús apropiat de mesures no privatives de la llibertat per a delictes relacionats amb el terrorisme, això no implica que no hi hagi límits en absolut internacional a l'amnistia dels delictes de terrorisme, especialment quan aquests delictes equivalen a violacions greus o manifestes del dret internacional dels

²⁹ En Dret comparat, el Tribunal Constitucional Federal alemany va sostenir que la determinació de la necessitat i idoneïtat d'una amnistia correspon exclusivament al poder legislatiu. Per tant, el legislador tindria llibertat per configurar-la exclouent de l'amnistia determinats tipus de delictes i preveient una regulació especial per a determinats fets. Vegi's en aquest sentit, la decisió del Bundesverfassungsgericht alemany en la denominada sentència *Platow* de 15 de diciembre de 1959, impresa en: BVerfGE 10, 234.

³⁰ Vegi's, en aquest sentit, la sentència de la Gran Sala del Tribunal Europeu de Derechos Humanos de 27 de maig de 2014 en el asunto *Marguš c. Croacia*.

³¹ Veure, a aquest efecte, <https://elpais.com/espana/2023-11-21/el-juez-garcia-castellon-pide-al-supremo-que-investigue-por-terrorismo-a-puigdemont.html>.

³² Veure, a aquest efecte, <https://elpais.com/espana/2023-11-22/la-fiscalia-recurre-la-decision-de-garcia-castellon-de-pedir-al-supremo-que-investigue-a-puigdemont.html>.

³³ Vegi's, en aquest sentit, l'Annex 1, consistent en una resposta de les autoritats suïsses a les autoritats espanyoles a partir de 2020.

³⁴ Vegi's, en aquest sentit, el Manual de asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga i el Delito sobre el uso apropiado de medidas no privativas de la libertad para delitos relacionados con el terrorismo, p. 106, https://www.unodc.org/pdf/terrorism/UNODC_Technical_Assistance_Handbook_-_Electronic_ENG.pdf.

drets humans o del dret internacional humanitari. Tanmateix, només cal excloure els actes que arribin a un llinar tan elevat. Mai no s'han produït actes tan atroços com a resultat del procés polític a Catalunya, que ha estat àmpliament reconegut com a pacífic i democràtic.

Adicionalment, aquest grup polític considera rellevant recordar que la Comissió de Venècia ja va afirmar el 2018 que «és altament qüestionable si els mecanismes legals extraordinaris desenvolupats per a la lluita contra el terrorisme són apropiats en el context del separatisme.»³⁵

Pel que fa als delictes de corrupció, cal assenyalar, en primer lloc, que no s'ha comès cap delictes de corrupció. Les acusacions de corrupció, igual que les de terrorisme, no tenen tota base jurídica o fàctica i s'han utilitzat per perseguir políticament polítics que persegueixen les seves idees legítimes per mitjans pacífics.

En aquest sentit, és important destacar que la Resolució 2381 (2021) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa va convidar les autoritats espanyoles a «garantir que la disposició penal sobre malversació de fons públics s'apliqui de manera que la responsabilitat només sorgeixi quan es puguin establir pèrdues reals i quantificades per al pressupost o el patrimoni de l'Estat.»

Crida especialment l'atenció que el Sr. Lluís Puig i Gordi, actual Diputat del Parlament de Catalunya, i el Sr. Antoni Comín i Oliveres, actual Diputat del Parlament Europeu, es troben a l'exili des del 2017, enfrontats a una persecució política per una presumpta malversació de fons públics, malgrat el reconeixement fins i tot per part de la Sala Penal espanyola que en realitat no van gastar cap fons del pressupost públic.

En qualsevol cas, el Manual Anticorrupció de l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte deixa clar que les amnisties tampoc no estan prohibides pel dret internacional per als delictes de corrupció. De fet, les Eines Anticorrupció de les Nacions Unides reconeixen que «concedir una amnistia ofereix l'oportunitat de començar nuevo.»³⁶

La Convenció tampoc prohibeix aquestes amnisties.

Malgrat el que diu, però sobretot el que omet el Grup Popular, és important subratllar que ni la Directiva (UE) 2017/541 ni la Directiva (UE) 2017/1731 exclouen ni les amnisties ni els indults. En aquest sentit, és important subratllar que l'article 83, apartat 1, del TFUE, que és la base jurídica als Tractats per a ambdues Directives, només permet les «normes mínimes» establertes.

Qualsevol prohibició de les amnisties hauria de figurar explícitament a les directives, i superaria una perspectiva d'harmonització mínima

De fet, les esmenes presentades al Parlament Europeu, patrocinades pels diputats espanyols del Partit Popular i Vox, que pretenen prohibir els indults i les amnisties per delictes de corrupció,³⁷ mostren clarament que, de moment, els indults i les amnisties no hi són prohibits en virtut de les actuals Directives aplicables.

Dit això, i davant la inconsistent insistència del Grup Popular, hem de destacar que hi ha una clara diferència entre allò que són mesures de gràcia i allò que és una amnistia i comprenem l'ànim que porta a mantenir aquesta confusió però és evident que aquesta matèria queda prou explicada a la pròpia exposició de motius de la PLOA així com a la sòlida jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha dit que una amnistia «té per finalitat despullar del seu caràcter delictiu als fets als quals s'aplica, de manera que el delictes ja no pugui donar lloc a l'exercici d'accions penals»³⁸ distingint-se clarament dels indults que sí que serien mesures de gràcia segons aquest Tribunal.

I és que no pot ser d'una altra manera quan el mateix ordenament de la Unió estableix, clarament, una diferenciació entre indults i amnistia; no deixa de ser sorprenent la persistència en la confusió que cerca amb aquests plantejaments el Grup Popular.

De l' anterior es desprèn, a mode de conclusions, que:

- La petició del Grupo Parlamentari Popular sobre la Llei d'Amnistia a Catalunya es considera més un acte de manipulació partidista que una avaluació tècnica del seu impacte autonòmic.
- La llei d'amnistia s'ajusta a la constitució espanyola, que atorga a l'Estat la competència exclusiva sobre matèries penals, sense afectar las competències autonòmiques.

³⁵ Vegis's, en aquest sentit, el Dictamen n.º 936/2018 de la Comisión de Venecia sobre la Ley moldava de prevención y lucha contra el terrorismo, apartado 16, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)024-e).

³⁶ Vegis's, en aquest sentit, la publicació de l'Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Anti-Corruption Toolkit, p. 415, <https://www.unodc.org/documents/treaties/corruption/toolkit/toolkitv5.pdf>.

³⁷ Vegi's, en aquest sentit, les esmenes n.º 157, 389 y 416, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-754808_EN.pdf.

³⁸ Vegi's, a aquests efectes, la SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 29 de abril de 2021 dictada en el Asunto C-655/20.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 84

10 de abril de 2024

Pág. 32

- Les acusacions contra polítics i líders socials catalans per part del Tribunal Suprem espanyol s'han criticat com a persecucions polítiques injustificades.
- Organismes internacionals i tribunals europeus han reconegut la naturalesa pacífica i democràtica de les accions per les que es persegueix l'amnistia, desafiant la criminalització d'aquestes per Espanya.
- La proposta de llei de amnistia segueix les recomanacions internacionals, buscant un tracte equitatiu i la no criminalització d'aquests actes polítics pacífics, sense implicar delictes de corrupció o terrorisme en els termes en que tals conductes es consideren en el dret internacional.
- La Constitució espanyola no prohibeix la concessió d'amnisties, i la jurisprudència valida la seva compatibilitat amb la constitució, contradient les afirmacions del Grup Popular.
- La separació de poders es respecta en la proposta d'amnistia, assignant al Poder Judicial la tasca d'aplicar criteris establerts pel Parlament per a l'amnistia.
- A més, la discussió sobre l'amnistia toca temes de corrupció i terrorisme, àrees on el dret internacional i la pràctica reconeixen la possibilitat d'amnisties per a delictes polítics no violents.
- El debat polític sobre l'amnistia reflecteix diferències fonamentals en la interpretació dels principis legals i democràtics, especialment en el tractament de l'autodeterminació política i els drets humans.
- Els plantejaments del Grup Popular s'allunyen dels criteris jurisprudencials dels grans tribunals internacionals i europeus i, especialment, dels del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

Palau del Senat, 5 d'abril de 2024.—El portaveu, **Josep Lluís Cleries i González**.