

Año 2024

Nº 25

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C<sup>y</sup> Parlamento  
Constitución**

ENTRE LA INDEPENDENCIA Y LA RECONCILIACIÓN: EL PROCESO SOBERANISTA  
CATALÁN Y LA AMNISTÍA

BETWEEN INDEPENDENCE AND RECONCILIATION: THE CATALAN SOVEREIGNTY  
PROCESS AND AMNESTY

**Víctor Moreno Martínez.**

*Universidad de Castilla - La Mancha.*

*Victor.Moreno6@alu.uclm.es*

*0009-0000-1200-5798*

**Como citar/Citation**

MORENO MARTÍNEZ, V., “Entre la independencia y la reconciliación: El proceso soberanista catalán y la amnistía”, Parlamento y Constitución. Anuario. Cortes de Castilla-La Mancha – UCLM, 2024.

Recibido: 10-04-2024

Aceptado: 20-06-2024

**Resumen:** Este estudio tratará de analizar de una manera breve el proceso soberanista catalán desde una perspectiva histórica, analizando los hechos acontecidos desde los inicios del nacionalismo catalán en el siglo XIX, hasta los hechos más recientes de octubre de 2017. Además, este trabajo también abordará de una manera breve la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 459/2019, de 14 de octubre (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), la cual juzgó las acciones de varios involucrados en el denominado “Procés”. Finalmente, se realizará un análisis sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Esta ley ha generado un intenso debate en la sociedad española debido a las dudas que suscita la constitucionalidad de la norma. En conjunto, este estudio buscará proporcionar una comprensión contextualizada del proceso soberanista catalán, examinando tanto sus raíces históricas como sus ramificaciones legales y políticas en la actualidad.

**Palabras clave:** Amnistía, Constitucionalidad, Proceso soberanista, Referéndum y Sentencia.

**Abstract:** This study will aim analyze, in a brief manner, the Catalan independence process from a historical perspective, examining the events that have occurred from the beginnings of catalan nationalism in 19<sup>th</sup> century to the most recent events of October 2017. Additionally, this study will also briefly address Supreme Court Judgment No. 459/2019, of October 14 (Criminal Chamber, Section 1), which judged the actions of various individuals involved in the so-called “Procés”. Finally, an analysis will be conducted on the constitutionality of the

Organic Law Amnesty for institutional, political, and social normalization in Catalonia. This Organic Law sparked intense debate in Spanish society due to doubts regarding the constitutionality of the norm. Overall, this study will seek to provide a contextualized understanding of the Catalan independence process, examining both its historical roots and its legal and political ramifications in the present.

**Key Words:** Amnesty, Constitutionality, Sovereignty process, Referendum and Sentence.

## SUMARIO

*I. Introducción.*

*II. Perspectiva histórica del proceso soberanista catalán.*

*2.1 Preautonomía y recuperación de la identidad catalana*

*2.2 Camino hacia la autonomía*

*2.3 El nuevo estatuto y el inicio del proceso secesionista.*

*III. Breve análisis de los delitos de rebelión y sedición conectados con la “sentencia 459/2019 del tribunal supremo”.*

*IV. Análisis de la constitucionalidad de la ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*

*4.1 Amnistía e indultos: un debate contemporáneo*

*4.2 La amnistía de 1977*

*4.3 Los indultos de 2021*

*4.4 La propuesta de ley de amnistía*

*4.5 Constitucionalidad de la amnistía: desafíos y perspectivas en el contexto actual.*

*V. Conclusiones*

## ***I. Introducción***

La amnistía ha sido a lo largo de la historia de la humanidad un instrumento político y legal utilizado en diversos contextos para promover la reconciliación y el perdón de una determinada sociedad. En el caso que nos ocupara en el presente estudio, la Ley Orgánica de amnistía ha surgido como un tema de debate desde el año 2017, a raíz de los hechos que acontecieron en Cataluña durante aquel año. Actualmente, esta ley ha sido aprobada por las Cortes Generales el 30 de mayo de 2024 tras varios meses de trámite, publicándose en el Boletín Oficial del Estado el día 11 de junio. Todo ello, ha generado un debate amplio y profundas controversias, así como reflexiones sobre su viabilidad y adecuación con el marco constitucional vigente.

A lo largo del presente estudio, se examinarán los diferentes antecedentes históricos y sociales más importantes de la historia reciente de Cataluña, hechos que indudablemente guardan relación con la situación actual. En primer lugar, analizaremos el surgimiento del nacionalismo catalán en el siglo XIX, así como su posterior evolución en el tiempo y su adaptación a la realidad política española. Todo ello, junto con el análisis de la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre, emitida por el Tribunal Supremo (en adelante STS 459/2019). Sentencia que surgió a consecuencia del juicio a varios de los líderes políticos y sociales implicados en el conocido como “*Procés*”<sup>1</sup>. La STS 459/2019 generó un amplio número de reacciones y supuso un gran impacto en la política catalana y española, todo ello es antecedente necesario para la comprensión de la actual Ley Orgánica de amnistía, así como las implicaciones políticas que la misma está teniendo.

En todo este contexto que se nos presenta, resulta crucial analizar la Ley Orgánica mencionada desde una perspectiva multidimensional, teniendo en cuenta las implicaciones históricas y sociales del contexto catalán, así como también analizando la adecuación de la ley con el marco jurídico español existente.

## ***II. Perspectiva histórica del proceso soberanista catalán***

Cataluña actualmente es una de las 17 Comunidades Autónomas que conforman España, tratándose de una de las autonomías con mayor riqueza de todo el país, así como también una de las autonomías con mayor sentimiento de pertenencia. Dicho esto, cabe reseñar que el movimiento independentista catalán no

1 Proceso soberanista catalán.

es fruto de la etapa actual, sino que encuentra su origen mucho antes. Es por ello por lo que se hace necesaria una primera aproximación histórica que trataremos de abordar en el presente apartado.

### **2.1 El movimiento nacionalista catalán en el siglo XIX y principios del siglo XX: Surgimiento y evolución**

El movimiento nacionalista catalán encuentra sus orígenes a partir del siglo XIX, con el auge de los diferentes nacionalismos periféricos que encontramos en España, que en esa época empezaban a ser relevantes en todo el país. La idea de nación por la cual surgían gran parte de los nacionalismos periféricos tiene su fundamento en la realidad cultural que reclama como indispensable la realidad prepolítica que es el grupo étnico, el concepto de pueblo<sup>2</sup>.

El siglo XIX es el siglo en el cual se sentaron las bases de la sociedad actual<sup>3</sup>, los movimientos obreros, las revoluciones sociales y otros movimientos relevantes. En esa época España vivía una situación de inestabilidad, tras la pérdida de las últimas colonias en América en el año 1898 y el auge de los nacionalismos periféricos el país se encontraba en una inestabilidad territorial bastante acuciante. En Cataluña, que es el caso que nos ocupa, la conocida como *Renaixença*, movimiento cultural de recuperación de la lengua catalana como una lengua cultural<sup>4</sup> supuso el auge del sentimiento catalán en la sociedad catalana de aquel entonces. No solo la *Renaixença* inspiró un auge del sentimiento catalán, sino que también supuso un verdadero auge de dicho sentimiento la rápida industrialización que vivió Cataluña en aquellos años<sup>5</sup>, ya que se trataba de una de las regiones de España con mayor industrialización, ello supuso un aumento de la riqueza en Cataluña que, unido al movimiento cultural, provocó un aumento del sentimiento de pertenencia.

En el siglo XX, la llegada al poder del general Primo de Rivera mediante un

2 De Blas Guerrero, A y Rubio Lara, MJ., “*Teoría del Estado I (El Estado y sus instituciones)*”. Universidad nacional a distancia, Madrid, 2016, p. 230.

3 Marx, K y Engels, F., “*El Manifiesto Comunista*”, Traducido del alemán por Mauricio Amster, Babel, Santiago de Chile, 1948, Dickens, C., “*Grandes esperanzas*”, Traducido por Jonio González, Penguin Clásicos, 1861y Tocqueville, A., “*La democracia en América*”, Traducido por Alexis de Tocqueville, Alianza editorial, 1835.

4 “La *Renaixença*”, *Llengua catalana i literatura*, s.f. Disponible en: <https://joanlopezcasanoves.jimdo-free.com/batx1/literatura/la-renaixen%C3%A7a/> (Consultado 28/01/2024).

5 “La industrialización en España”, *es.Scholarium*, s.f Disponible en: [https://es.scholarium.educarex.es/useruploads/r/c/50209/scorm\\_imported/52424635115958138436/3\\_la\\_industrializacin\\_en\\_espaa.html](https://es.scholarium.educarex.es/useruploads/r/c/50209/scorm_imported/52424635115958138436/3_la_industrializacin_en_espaa.html) (Consultado 28/01/2024).

golpe de Estado el 13 de septiembre de 1923, provocó 7 años de dictadura que acabó con el proyecto constitucional de 1876<sup>6</sup>. La dictadura de Primo de Rivera llevó a cabo una política represiva contra el nacionalismo catalán, la lengua y bandera catalanas fueron prohibidas, lo que provocó una clandestinidad de los líderes nacionalistas catalanes de por aquel entonces<sup>7</sup>. Uno de los líderes más reconocidos de aquella primera etapa del siglo XX, fue Frances Macià, que fue a su vez uno de los principales impulsores del nacionalismo catalán en la década de los años veinte<sup>8</sup>. A consecuencia de la dictadura que vivía España, Frances Macià se exilió a París<sup>9</sup> junto a otros líderes nacionalistas catalanes. En el año 1931 y en la antesala de la llegada de la Segunda República a España, Frances Macià regresó a España ante el fin de la dictadura del general Primo de Rivera en enero de 1931<sup>10</sup>, regresando a Barcelona el 22 de febrero de ese mismo año<sup>11</sup>.

La década de los años treinta comenzó en España con grandes cambios políticos. El 14 de abril del año 1931 se proclamaba la República más comúnmente conocida como la Segunda República Española. En Cataluña Frances Macià que pasaría a ser “*President*”<sup>12</sup>, proclamaría el mismo 14 de abril la República Catalana integrada en lo que el mismo Macià llamó como “Confederación de Pueblos Ibéricos”<sup>13</sup>. La proclamación de la República Catalana no duró demasiado ya que el poder central de Madrid y el gobierno catalán llegaron a un acuerdo por el cual, el gobierno catalán renunciaba a la República Catalana a cambio de un estatuto de autonomía para Cataluña<sup>14</sup>. Durante la Segunda República Española, Lluís Companys sucedió en el cargo a Frances Macià como “*President*” y siendo el mismo Lluís Companys quien proclamó el 6 de octubre del año 1934 el Es-

6 Queralt Del Hierro, M.P., “*Atlas ilustrado de la Historia de España*”. Editorial Susaeta, Madrid, 2006, págs. 182 a 185.

7 Avilés Farré, J, Egidio León, A y Mateos López, A., “*Historia Contemporánea de España desde 1923*”. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011, p. 15.

8 “Francesc Macià”. Biografías y Vidas. *La enciclopedia en línea*, s.f. Disponible en: <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/macia.htm> (Consultado 25/01/2024).

9 Palomas I Moncholí, J, “Francesc Macià” *MemòriaEsquerra, La Hiperenciclopedia Històrica D’Esquerra Republicana*, s.f. Artículo disponible en: <https://memoriaesquerra.cat/biografies/macia-llusa-francesc> (Consultado 25/01/2024).

10 “Dictadura de Primo de Rivera. Asamblea Nacional 1923-1930” *Congreso de los Diputados*, s.f. Disponible en: <https://www.congreso.es/es/cem/primoriv> (Consultado 25/01/2024).

11 Pons, M, “Francesc Macià regresa del exilio para ser presidente” *El Nacional* 22 de febrero de 2021. Artículo disponible en: [https://www.elnacional.cat/es/efemerides/francesc-macia-retorna-del-exilio-para-ser-presidente\\_585312\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/efemerides/francesc-macia-retorna-del-exilio-para-ser-presidente_585312_102.html) (Consultado 26/01/2024).

12 Presidente de la Generalidad de Cataluña.

13 Alcoberto, A., “*Historia de Cataluña en 100 episodios clave*”. Lectio Ediciones, Barcelona, 2016, p. 182.

14 Ibid.

tado Catalán integrado en la República Federal Española, proclamación que sería disuelta rápidamente por el poder central de Madrid<sup>15</sup>. Los principales líderes de aquella proclamación entre los cuales se encontraba Lluís Companys, fueron encarcelados<sup>16</sup>. Años más tarde los líderes de aquella proclamación de independencia fueron amnistiados, como consecuencia de la victoria del Frente Popular en las elecciones celebradas en el año 1936, en consecuencia, dicha amnistía también supuso que los líderes catalanes fueran repuestos en sus respectivos cargos de gobierno al frente de la Generalitat de Cataluña<sup>17</sup>.

En el año 1936 y como consecuencia de la gran inestabilidad que sufría España aquellos años, se produjo uno de los hechos que cambiarían la historia reciente de España, la Guerra Civil. El conflicto militar dejó a Cataluña y al conjunto de España sumida en una guerra sin cuartel, la cual enfrentó al bando republicano y al bando nacional. La Guerra Civil española terminó el día 1 de abril del año 1939 con la victoria del bando nacional, lo que supuso el inicio de la dictadura del militar Francisco Franco Bahamonde, quien se convertiría en el jefe del Estado español durante casi 40 años. Durante los años de la dictadura franquista, el independentismo catalán tuvo que vivir nuevamente en la clandestinidad.

La dictadura franquista se extendió durante casi 40 años, y con la vuelta de la democracia a nuestro país, el nacionalismo catalán se intentó reformar, dejando atrás las tesis más independentistas para así defender unas posiciones más autonomistas, posiciones que se conocieron como catalanistas, es decir luchar por una mayor autonomía de Cataluña dentro del territorio español. El 29 de septiembre de 1977, se restableció la Generalitat de Cataluña de manera provisional hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía, ello fue posible gracias al Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña.

## ***2.2 Camino hacia la autonomía constitucional***

En el año 1978, y tras años de profundos cambios en la vida política española, llegó el momento que culminó la transición española, la aprobación de la Constitución. La redacción de la Constitución se llevó a cabo por diferentes fuerzas políticas españolas, entre las cuales se encontraba lo que se conoció como “Minoría Catalana”, representada por el abogado y político catalán Miquel Roca, el

15 Alcobarro, A. (2016). Op.cit., p. 186.

16 Ibid.

17 Alcobarro, A. (2016). Op.cit., p. 187.

cual fue considerado como uno de los padres de nuestra actual Constitución<sup>18</sup>. La aportación de Miquel Roca consiguió que en el texto constitucional se reconocieran las diferentes nacionalidades históricas que componían España, ello quedó plasmado en el artículo 2 de la Constitución “.....*garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...*”.

Cataluña accedió a la autonomía, mediante lo que se conoció como “vía rápida”. La Constitución española de 1978 no estableció un modelo territorial acabado, sino que se configuró como un Estado que permitiría el acceso a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que componían el país (Art. 2 CE). Se establecieron varios procedimientos de acceso a la autonomía, Cataluña accedió por la vía establecida en el artículo 151 de la Constitución, a las que se acogieron aquellos territorios que ya habían gozado anteriormente de un régimen autonómico<sup>19</sup>. El artículo 151 permite obtener un mayor nivel de autogobierno desde el principio de la adquisición de la autonomía, pero a diferencia de la otra vía conocida como vía general, esta vía tenía unos requisitos más exigentes. La vía general pronto pasó a conocerse como vía lenta, frente a la vía rápida, de la que se beneficiarían aquellas autonomías que optasen por el procedimiento de acceso especial<sup>20</sup>. Las comunidades que se formaron por medio del artículo 151 podían asumir las competencias del artículo 148.1 de la Constitución, así como aquellas competencias que no se establecen en el artículo 149 como competencias exclusivas del Estado central. Tras la adquisición de autonomía de Cataluña se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 1979<sup>21</sup>, por el cual accedía oficialmente a la autonomía y al autogobierno, constituyéndose en una Comunidad Autónoma dentro de España. Cabe decir, que el Estado de las autonomías en nuestro país, fue fruto de una composición posterior al momento de aprobación de la Constitución, careciendo la distribución territorial de un referente constitucional claramente definido<sup>22</sup>. La última etapa del siglo XX fue una etapa tranquila, en la cual las pretensiones independentistas catalanas sufrieron un gran retroceso.

18 “Miquel Roca i Junyent”. *CIBOB Barcelona Centre For International Affairs*, s.f. Disponible en: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/espana/miquel\\_roca\\_i\\_junyent](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/espana/miquel_roca_i_junyent) (Consultado 01/02/2024).

19 Queralt Del Hierro, M.P. (2006). Op.cit, p. 235.

20 Blanco Valdés, R.L., “*El Laberinto territorial español*”. Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 180.

21 De Blas Guerrero, A, Fernández-Miran Alonso, F, De Andrés Sanz, J y Sánchez- Roca Ruiz, M. “*Sistema político español*”. Universidad nacional a distancia, Madrid, 2014, p. 362.

22 De Blas Guerrero, A, Fernández-Miran Alonso, F, De Andrés Sanz, J y Sánchez- Roca Ruiz, M. (2014): Op. cit. p. 345.

### ***2.3 El nuevo Estatut catalán y el inicio del proceso secesionista***

El nuevo siglo trajo consigo la intención de aprobar un nuevo Estatuto para Cataluña. El Parlamento catalán aprobó en el año 2005 una propuesta de reforma del Estatuto catalán del año 1979<sup>23</sup>, propuesta que fue aprobada posteriormente por parte del Congreso de los Diputados, así como sometida a referéndum y entrando en vigor en junio del año 2006. Todo ello no estuvo exento de polémica, el partido por aquel entonces en la oposición al Gobierno de España que era el Partido Popular (En adelante, PP) recurrió el Estatuto Catalán por considerarlo inconstitucional<sup>24</sup>, para ello interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (En adelante, TC). El PP interpretó que el recurso que presentó ante el TC buscaba “impedir un daño irreparable”<sup>25</sup>. El recurso, fue resuelto mediante la sentencia 31/2010, de 29 de junio de 2010. La sentencia del TC recortó parte del Estatuto catalán del año 2006, provocando a su vez una fuerte respuesta de una parte de la sociedad catalana en contra de esta resolución.

En los años posteriores las tesis independentistas iban ganando más adeptos, uno de los hechos significativos que tuvieron lugar durante aquellos años fue la manifestación del 11 de septiembre de 2012 en Barcelona, por la cual se reclamaba la independencia de Cataluña<sup>26</sup>. El 11 de septiembre es el día de celebración de la autonomía de Cataluña o más comúnmente conocido como la Diada Nacional de Cataluña, en dicha celebración siempre se producía alguna manifestación que reclamaba la independencia, pero aquel año la participación fue más relevante que en años anteriores. Las cifras de participación en la manifestación rondaron según fuentes oficiales el millón y medio de personas, si bien es cierto que algunas fuentes, como la Delegación del Gobierno en Cataluña, bajaban esta cifra de participación por debajo del millón de personas<sup>27</sup>.

23 Alcobero, A. (2016): Op.cit, p. 210.

24 EFE., “El PP presenta el recurso contra el Estatut por usar el término nación e “imponer” el catalán” *El Confidencial* 30 de julio de 2006. Artículo disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2006-07-30/el-pp-presenta-el-recurso-contra-el-estatut-por-usar-el-termino-nacion-e-imponer-el-catalan\\_509630/](https://www.elconfidencial.com/espana/2006-07-30/el-pp-presenta-el-recurso-contra-el-estatut-por-usar-el-termino-nacion-e-imponer-el-catalan_509630/) (Consultado 04/02/2024).

25 Marcos, P., “El PP recurre al Constitucional el Estatuto catalán “para impedir un daño irreparable”, *El País* 1 de agosto de 2006. Artículo disponible en: [https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213\\_850215.html?event\\_log=go](https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213_850215.html?event_log=go) (Consultado 04/02/2024).

26 Oms, J, Mondelo, V y González, G, “El clamor independentista colapsa Barcelona”, *El Mundo* 11 de septiembre de 2012. Artículo disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/11/barcelona/1347377095.html> (Consultado 04/02/2024).

27 Llorenç B, “Unas 600.000 personas en la manifestación independentista”, *La Vanguardia* 14 de septiembre de 2012. Artículo disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120914/54349577571/manifestacion-independentista-600-000-personas.html> (Consultado 04/02/2024).

A partir del año 2012 comenzó una nueva etapa en Cataluña, por aquel entonces el presidente de Cataluña intentó conseguir un pacto fiscal con el Estado, petición que le fue denegada por parte del presidente de España Mariano Rajoy del PP<sup>28</sup>. Una vez desestimada la petición de pacto fiscal, Artur Mas convocó elecciones para el día 25 de noviembre del año 2012, elecciones con la que buscaba conseguir una mayoría suficiente que respaldara una futura consulta de autodeterminación<sup>29</sup>. En las elecciones de aquel año Artur Mas y su partido Convergència i Unió (En adelante, CIU) ganaron, pero sin la mayoría suficiente como para gobernar en solitario, por lo que necesitaron a Esquerra Republicana de Catalunya (En adelante, ERC) para poder gobernar, y con la intención de llevar a cabo una consulta de autodeterminación durante la legislatura. En septiembre del año 2014, el parlamento catalán aprueba la Ley de Consultas de Cataluña, oficialmente la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación de la ciudadanía. Esta ley buscaba amparar la consulta sobre el futuro político de Cataluña, prevista para el 9 de noviembre de 2014. Una vez publicada la ley en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, el presidente catalán firmó el decreto de convocatoria de consulta para el día 9 de noviembre de 2014. Dicho decreto fue recurrido, así como la Ley de consultas, por parte del Gobierno de España, recurso que el TC admitió a trámite, hecho que supuso la suspensión automática de la consulta. Con todo esto, la consulta finalmente tuvo lugar, si bien la participación en la misma por parte de la sociedad catalana no llegó al 50%. La ley finalmente fue declarada como parcialmente inconstitucional por parte del TC, en su Sentencia 31/2015, de 25 de febrero. Por su parte el decreto de convocatoria de la consulta del día 9 de noviembre, fue anulado por el TC en su sentencia 32/2015, de 25 de febrero.

El referéndum es una consulta popular que permite la toma de decisiones de manera directa por parte de la ciudadanía. En el artículo 23.1 de la Constitución española se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*. Este derecho está reservado al pueblo como titular exclusivo de la soberanía, para ejercer la toma de las diferentes decisiones políticas, que habitualmente son ejercidas a través de sus representantes<sup>30</sup>. El

28 “Rajoy rechaza el pacto fiscal que propone Mas”, *Expansión* 21 de septiembre de 2012. Artículo disponible en: <https://www.expansion.com/2012/09/20/catalunya/1348141379.html> (Consultado 04/02/2024).

29 García, L, “Artur Mas: “Ha llegado la hora de ejercer el derecho a la autodeterminación”, *La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2012. Artículo disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120925/54351101655/artur-mas-ejercer-derecho-autodeterminacion.html> (Consultado 17/02/2024).

30 López Guerra, L y Espín, E (dir.), *“Manual de Derecho Constitucional”*. Tirant lo Blanch, Valencia,

artículo 149.1.32 establece la potestad exclusiva del Estado para poder convocar un referéndum, no existiendo en nuestra carta magna el derecho de autodeterminación al que hacían alusión los partidos independentistas. En nuestra Constitución encontramos diferentes clases de referéndum: referéndum de ratificación de la reforma total o parcial de la Constitución que afecte al Título preliminar, al capítulo segundo, sección primera y al Título II (Art. 168.3), este tipo de referéndum es obligatorio y vinculante. Referéndum facultativo de ratificación sobre la reforma parcial de la Constitución (Art. 167.3). Referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (Art. 92).

En el ámbito autonómico la Constitución también prevé una serie de referendums: Referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica (Art. 151.1). Referéndum de ratificación del proyecto de Estatuto de Autonomía (Art. 151.3 y 5). Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía (Art. 152.2). Referéndum sobre la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca (Disposición transitoria 4º).

El independentismo catalán, por tanto, enfrentaba con la legalidad española ya que el derecho de autodeterminación no está reconocido en nuestra carta magna. Las diferentes bases históricas de la idea de la libre determinación tienen una dimensión interna, que viene ligada a la idea de gobierno representativo<sup>31</sup>. La autodeterminación es un término que mayormente ha sido empleado para aquellos países que son considerados como colonias<sup>32</sup> y los mismos están sujetos a una jurisdicción por parte de otro Estado. Estos países tienen el derecho de reclamar el conocido como derecho de autodeterminación. A partir de la década de los años 60, la definición de los diferentes pueblos como sujetos del derecho de autodeterminación, supuso un importante paso para la descolonización de los diferentes pueblos que aun vivían subyugados a grandes potencias. El derecho de autodeterminación no cabe en nuestra actual Constitución, pues Cataluña no es un sujeto soberano, siendo España en su conjunto la única poseedora de la soberanía nacional tal y como se establece en el artículo 1.2 de la Constitución “*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del estado*” siguiendo en el artículo 2 “*la constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española...*”

2022, p. 322.

31 De Blas Guerrero, A, y Rubio Lara, M.J (2016). Op.cit, p. 240.

32 Olcese Schenone, G.M., “*Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán*”. Análisis y reflexiones de acuerdo con el Derecho Constitucional español. Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología, 2015, p. 154.

En el año 2015, y tras la inconstitucionalidad de la consulta de 2014, se convocaron elecciones en Cataluña, con un carácter plebiscitario<sup>33</sup>. Estas elecciones fueron ganadas en escaños por los partidos independentistas, pero no así en votos, ya que los partidos contrarios a la independencia lograron más del 50% de los apoyos. Los partidos independentistas formaron gobierno y convocaron un nuevo referéndum para octubre del año 2017, bajo la aprobación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada como la ley del referéndum de autodeterminación. La ley que aprobó el Parlamento catalán fue recurrida mediante un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el abogado del estado en nombre del presidente del gobierno. El TC declaró la ley como inconstitucional en su sentencia 114/2017, de 17 de octubre, ya que Cataluña no es poseedora del derecho de autodeterminarse al no ser considerada como un sujeto político de derecho. El sujeto político de derecho en este caso es España, así como según la Constitución, la unidad de España es insoluble, y la soberanía nacional reside en el pueblo español y no solo en una parte de este.

Tras la declaración del referéndum como inconstitucional, las autoridades catalanas hicieron caso omiso de la resolución del TC, siguiendo adelante con la convocatoria del referéndum, que se celebró finalmente el día 1 de octubre de 2017 tras unos meses muy convulsos en la sociedad catalana. El referéndum fue ganado por el sí con un apoyo a la opción de independencia del 90%<sup>34</sup>, pero dicho apoyo a la independencia no fue un apoyo real ya que la participación fue de menos de la mitad de la sociedad catalana, quedándose en casa la mayoría de los votantes potenciales de la permanencia en España. El mes de octubre de aquel año fue un mes muy convulso en la política catalana y en general en toda la política española. El gobierno catalán finalmente declaró la aprobación de la resolución para declarar la independencia de Cataluña del resto de España, la resolución de independencia se llevó a cabo en el Parlamento catalán y contó con 72 votos a favor sobre 135 diputados que ostenta el Parlamento catalán<sup>35</sup>. Como consecuencia de la declaración de independencia, el Senado español aprobó la aplicación del artículo 155 de la Constitución<sup>36</sup>, por el cual se permite la in-

33 Alcobarro, A., (2016): Op. cit, p. 212.

34 S. Baquero, C., “Un 90% de “síes” con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern”, *El País* 2 de octubre de 2017. Artículo disponible en: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063\\_586836.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html) (Consultado 27/02/2024).

35 Ríos, P y Piñol, A., “El Parlament de Catalunya aprueba la resolución para declarar la independencia”. *El País* 27 de octubre de 2017. Artículo disponible en: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810\\_557081.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html) (Consultado 27/02/2024).

36 Domínguez, I y Alberola, M., “El Senado aprueba aplicar el artículo 155 en Cataluña”. *El País* 27 de octubre de 2017. Artículo disponible: [https://elpais.com/politica/2017/10/27/actualidad/1509105725\\_777595](https://elpais.com/politica/2017/10/27/actualidad/1509105725_777595).

tervención de una autonomía siempre y cuando esta autonomía se haya saltado la legalidad vigente. Posteriormente, la fiscalía se querelló contra los líderes independentistas por el delito de rebelión. El presidente por aquel entonces Carles Puigdemont, así como varios de sus consejeros del gobierno catalán, se marcharon a Bélgica con el fin de eludir la actuación de la justicia española, si bien no todos los miembros del gobierno catalán se marcharon fuera de España y tuvieron que someterse al enjuiciamiento de sus hechos.

### ***III. Breve análisis de los delitos de rebelión y sedición conectados con la “Sentencia 459/2019 del Tribunal Supremo”***

Como consecuencia de los hechos narrados en el punto predecesor, el 22 de octubre de 2018, el Tribunal Supremo (en adelante TS) abrió el llamado como “Juicio del *Procés*”, comenzando así uno de los juicios más mediáticos de la historia de España. La Sala Segunda del TS fue la encargada de llevar a cabo el juicio dada la condición de los imputados, los cuales formaban parte del gobierno catalán, la Mesa del Parlamento catalán y dos presidentes de entidades independentistas, sumando un total de 18 imputados<sup>37</sup>, con diferentes peticiones para cada uno de ellos, que en términos generales englobaban delitos de rebelión, sedición, desobediencia y malversación de caudales públicos.

Los delitos más relevantes por los cuales fueron acusados los líderes independentistas catalanes fueron principalmente los delitos de rebelión y sedición. En nuestro país este tipo de delitos ostentan una larga tradición histórica nacida en el Código Penal de 1820, ya que siempre ha tenido una sección dirigida a proteger las diferentes instituciones que componen el Estado democrático y de derecho<sup>38</sup>. El delito de rebelión se encuentra recogido en el Título XXI de los delitos contra la Constitución española, mientras que el delito de sedición actualmente ha sido derogado por parte del legislador español y ha sido sustituido por un delito de desórdenes públicos agravados. En el derecho penal español, el término de orden público se ha visto tradicionalmente asociado a una indeterminación considerable del mismo, como consecuencia de dicha indeterminación, han sido numerosos los regímenes autoritarios que hacían que el orden público tuviera un carác-

[html](#) (Consultado 27/02/2024).

37 Rubio Martín, A., “Quiénes son los 18 procesados por el 1-O en Cataluña y de qué se les acusa” *La Cope* 29 de octubre de 2018, Artículo disponible en: [https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/quienes-son-los-procesados-del-1-o-que-enfrentan-juicio-oral-que-les-acusa-20181029\\_284519](https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/quienes-son-los-procesados-del-1-o-que-enfrentan-juicio-oral-que-les-acusa-20181029_284519) (Consultado 27/02/2024).

38 Morillas Cueva, L., “*Estudios sobre el código penal reformado*”. Dykinson, Madrid, 2015, p. 181.

ter omnicompreensivo, dirigido no a los gobernados, sino a los gobernantes manteniendo un estatus imperante<sup>39</sup>. En la actualidad podemos decir que se entiende por orden público aquel conjunto de condiciones legales y reglamentariamente establecidas que respetan los principios marcados en la Constitución, así como los derechos fundamentales, determinando a su vez las reglas mínimas de convivencia de la sociedad.

De manera breve, el delito de rebelión constituye el delito más grave contra las instituciones del Estado. Se trata de la consecución de una serie de finalidades con un carácter claramente político, no significando que cualquier protesta en acción a defender un determinado interés, constituya un delito de rebelión ya que nuestra Constitución reconoce el derecho a la protesta pacífica en el artículo 21. El delito de rebelión se considera como un delito “antisistema”<sup>40</sup>, ya que el mismo se configura como un delito contra el orden político vigente en el momento de la comisión del delito. Este tipo de delitos se consuma con el mero hecho de llevar a cabo el atentado contra el orden político vigente, independientemente de la consecución del objetivo marcado<sup>41</sup>.

Por su parte, el delito de sedición nos venía a identificar un tipo de delito menos grave que el delito de rebelión, no tratándose este de un delito cometido con el objetivo de subvertir el orden constitucional vigente, sino más bien tratándose de un delito cometido con el fin de desobedecer la aplicación de una determinada ley. La diferencia que resulta fundamental con el delito de rebelión se concreta en su naturaleza y en su contenido, pretendiendo diversos objetivos<sup>42</sup>. En este sentido, el delito de sedición consistía en una especie de levantamiento civil para impedir la aplicación de las leyes o de las diferentes resoluciones administrativas o judiciales, habiendo sido tradicionalmente calificada como una rebelión en pequeño<sup>43</sup>. Sin embargo, como ya hemos adelantado anteriormente, dicho delito ha sido derogado por la Ley Orgánica 14/2022,

39 Cano Paños, M.A., “Los delitos de rebelión y sedición en el ordenamiento jurídico español y su eventual aplicación al proceso independentista catalán”. Revista electrónica de Estudios Penal es y de la Seguridad, n°5, 2019, p. 29.

40 García Rivas, N., “Rebelión (Delito de)”. Revista en Cultura de la Legalidad, n.º 18 2020, p. 291.

41 “Delitos de Rebelión y Sedición: ¿en qué consisten y en qué se diferencian? *Castillo Castrillón -Abogados-* s.f. Disponible en: <https://castillocastrillonabogados.es/rebelion-y-sedicion/#:~:text=El%20delito%20de%20rebeli%C3%B3n%3A%20car%C3%A1cter%20y%20pena&text=La%20rebeli%C3%B3n%2C%20se%20configura%20como,tanto%20no%20cabe%20la%20tentativa>. (Consultado 07/03/2024).

42 Muñoz Cuesta, J., “*El delito de sedición: protagonista del debate jurídico de la sentencia del “procés”*”. Thomson Reuters, 2019, p. 6.

43 Lamarca Pérez, C., “*Delitos, La parte especial del Derecho penal*”. Dykinson, Madrid, 2017, p. 976.

de 22 de diciembre.

El 14 de octubre de 2019 salió a la luz la Sentencia 459/2019 del TS, más comúnmente conocida como la sentencia del “*Procés*”. La Sentencia del “*Procés*” ponía fin al proceso que enjuiciaba las diferentes actuaciones con relevancia penal de cada uno de los miembros del gobierno catalán, así como también de cada uno de los integrantes de la Mesa del Parlamento catalán y de los presidentes de las entidades independentistas. La sentencia del TS establecía varios grupos según la condena final. Un primer grupo formado por aquellos autores de un delito de sedición en concurso medial con un delito de malversación, agravado por razón de su cuantía, en este grupo se encontraba el exvicepresidente Oriol Junqueras, un segundo grupo para aquellos autores de un delito de sedición y un tercer grupo para el delito de desobediencia<sup>44</sup>.

En la condena por el delito de sedición podemos diferenciar aquellos que formaban parte del ejecutivo catalán, la presidencia del Parlamento catalán y los líderes de las principales entidades independentistas catalanas.

En cuanto a los imputados miembros del Gobierno catalán, una de las actuaciones con una mayor relevancia penal, que fueron muy recurrentes, eran las de derogar de hecho leyes vigentes y sustituirlas por leyes no validas, comportamiento que fue apercibido en numerosas ocasiones por el TC, así como la movilización de ciudadanos para comportamientos tumultuarios obstativos de la ejecución de órdenes jurisdiccionales<sup>45</sup>. En estos dos casos pueden atribuirse dichos comportamientos al Gobierno de la Generalitat de Cataluña ya que es el propio gobierno quien dirige la acción política y la Administración de la Generalitat, así como es quien ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y las demás funciones que le asignan tanto la Constitución como el propio Estatuto catalán<sup>46</sup>. En el caso del exvicepresidente catalán Oriol Junqueras, así como en otros tres de los miembros del ejecutivo catalán, también se les atribuyó actuaciones relevantes a la hora de aplicar el delito de malversación agravada. Los miembros del ejecutivo catalán a los que se les declaró autores de dicho delito pusieron la estructura de sus respectivos departamentos al servicio de una estrategia incontrolada de gasto público que sería necesaria para llevar a cabo el referéndum del 1 de octubre de 2017<sup>47</sup>.

44 STS 459/2019, Fallo.

45 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 1- Delito de Sedición.

46 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 1- Delito de Sedición.

47 STS 459/2019, Fundamentos de derecho D) Penas. 1- Delitos de sedición malversación de caudales públicos en concurso media.

Dentro de la condena del delito de sedición también podemos encontrarnos con condenados fuera del propio gobierno catalán como son los dos líderes de las principales entidades independentistas y la presidenta de la Mesa del Parlamento catalán. En cuanto a la presidencia del Parlamento catalán, tal y como se establece en el Reglamento de la Cámara, es la propia presidencia la que ejerce la dirección de la mesa que a su vez es quien controla la tramitación parlamentaria con las funciones que se especifican en el propio Reglamento de la Cámara<sup>48</sup>. En cuanto a los líderes de las dos principales entidades independentistas, encontramos a Jordi Sánchez (Presidente de la Asamblea Nacional Catalana) y a Jordi Cuixart (Presidente de Òmnium Cultural), estos líderes llevaron a cabo numerosas actuaciones con relevancia penal a la hora de aplicar el delito de sedición, actuaciones que llevaban en algunos casos a dificultar y bloquear la actuación judicial<sup>49</sup>. En los dos casos una de las actuaciones de mayor relevancia penal a la hora de poner dificultades y trabas a la actuación judicial, fue la de provocar discursos que en algunos casos adquirían un carácter incendiario con una retórica de masas apasionada, movilizandó así a las mismas con el fin de poder dificultar la actuación judicial<sup>50</sup>.

Además de las principales actuaciones con relevancia penal descritas respecto al delito de sedición, también hubo otras actuaciones de relevancia penal referidas al delito de desobediencia por el que fueron condenados varios miembros del ejecutivo catalán. Todos ellos fueron destinatarios, dada su calidad de miembros del ejecutivo catalán, de los requerimientos emanados del TC para declarar inconstitucional y privar de efectos algunas de las iniciativas legislativas y reglamentarias que de adoptaron durante el desarrollo de los hechos<sup>51</sup>. Los miembros del ejecutivo catalán condenados por un delito de desobediencia fueron también destinatarios de requerimientos por parte del Gobierno de España y del TC, debido a la intensa actividad legislativa llevada a cabo por el Gobierno catalán de aquel entonces. Toda esta actividad legislativa estaba encaminada a la creación de un nuevo marco jurídico que pudiera ser invocado para poder así dar una aparente cobertura de legalidad a la celebración del referéndum del día 1 de octubre de 2017<sup>52</sup>.

48 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 1- Delito de sedición.

49 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 1- Delito de sedición, 1.8 Jordi Sánchez y 1.9 Jordi Cuixart.

50 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 1- Delito de sedición, 1.8 Jordi Sánchez y 1.9 Jordi Cuixart.

51 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 3- Delito de desobediencia.

52 STS 459/2019, Fundamentos de derecho C) Juicio de autoría. 3- Delito de desobediencia.

#### ***IV. Análisis de la Constitucionalidad de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña***

##### ***4.1 Amnistías e indultos: Un debate contemporáneo***

En España, desde hace ya algunos meses, una cuestión centra toda la actualidad política, la amnistía. Una amnistía es una medida legal que perdona o anula las consecuencias de un determinado delito o acto delictivo, tanto para los que cumplen condena como para los que no han sido procesados. La amnistía en definitiva elimina toda sanción penal asociada a ciertos actos delictivos, borrando los registros de ciertos actos de manera definitiva. A diferencia del indulto que se otorga a una persona con una condena específica, la amnistía tiene un alcance mucho más amplio y normalmente perdona a grupos de personas o determinados delitos en su conjunto.

Una cuestión preliminar, y al hilo de lo que se plantea en el presente punto, es analizar si el indulto y la amnistía forman parte de la categoría del derecho de gracia, es decir, de una misma categoría<sup>53</sup>. El derecho de gracia es citado en varios preceptos de la Constitución como en el artículo 62.i “*ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales*”, pero careciendo de una definición constitucional del mismo. El derecho de gracia podría definirse como la potestad que tiene un determinado órgano para beneficiar discrecionalmente a individuos respecto de consecuencias que les acarreen en la aplicación legal de las normas. La doctrina mayoritaria defiende que tanto la amnistía como el indulto son en cierta manera instituciones que pertenecen al mismo género de las medidas de gracia<sup>54</sup>. Tanto el indulto como la amnistía son dos de las manifestaciones de las que dispone el Estado para perdonar ciertos delitos. Sin embargo, entre el indulto y la amnistía existen grandes diferencias. El indulto generalmente se asocia al derecho penal mientras que la amnistía se asocia al derecho constitucional. El indulto, al poder ser adoptado por parte del Consejo de ministros, se remite a la pena impuesta por un determinado órgano jurisdiccional, no anula la pena. La amnistía es una forma del derecho de gracia que le corresponde a los poderes públicos, con una naturaleza colectiva y normalmente por razones de orden político de carácter extraordinario. Las amnistías que se

53 Ruiz Bursón, F.J (2023). Op.cit, p. 86.

54 Ramos Tapia, I y Ruiz Robledo, A., “¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?”, *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, ap. VI. Artículo disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtzc7WY1KLizPw827DM9NS-8kIS13MSSktQiWz9HAKIdIPMqAAAAWKE> (Consultado 07/03/2024) y Quintero Olivares, G., “*Los indultos: el derecho de gracia y la política española*”, *Revista de pensamiento jurídico* N°30, 2021, p. 50.

han producido a lo largo del mundo normalmente son al término de una guerra civil o de un periodo excepcional<sup>55</sup>.

Aunque la opinión mayoritaria de la doctrina es asociar indulto y amnistía al derecho de gracia, existen diversas opiniones que defienden justo lo contrario, estableciendo que el indulto y la amnistía no pueden ser dos figuras del derecho de gracia, ya que en el derecho de gracia solo se podrían incluir los indultos, pero no las amnistías ya que esta siempre será ejercitada en forma de ley<sup>56</sup>. En este sentido, el indulto es una función que recae dentro del poder ejecutivo mientras que la amnistía, reside en el legislativo. Si bien y en mi modesta opinión, indulto y amnistía son instituciones que pertenecen ambas a las denominadas como instituciones del perdón, por tanto, considero que se pueden encuadrar ambas en el denominado como derecho de gracia.

#### ***4.2 La amnistía de 1977***

En la historia reciente de nuestro país encontramos un precedente de ley de amnistía, la Ley 47/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. La amnistía española de 1977 fue una medida que resultó crucial para el proceso que vivía España en aquellos años de transición democrática tras la muerte del dictador Francisco Franco dos años antes. Esta fue aprobada por las Cortes el 15 de octubre de 1977, entrando en vigor el 17 de octubre de ese mismo año. Esta ley fue reclamada por parte de la oposición democrática al régimen franquista, siendo una de las conquistas más importante, obteniendo la ley el respaldo de la mayoría de los grupos parlamentarios de por aquel entonces<sup>57</sup>. La amnistía que se aprobó en España aquel año tenía como principal objetivo el perdón y la libertad a todas aquellas personas que se encontraban encarceladas o en el exilio debido a su actividad política, siempre y cuando dicha actividad no hubiera incurrido en muertes o lesiones graves. La amnistía se percibía como afirmación, ni reactiva ni defensiva, propositiva, generadora de una nueva realidad, y como hecho fundacio-

55 “¿Qué diferencia hay entre indulto y amnistía?” *El Mundo* 13 de noviembre de 2023. Artículo disponible en: <https://www.elmundo.es/como/2022/04/05/624c4df9fdddf87b78b45da.html> (Consultado 17/03/2024).

56 Martín Pallín, J.A., “La amnistía es compatible con la Constitución” *CTXT Contexto y Acción* 8 de febrero de 2021. Artículo disponible en: <https://ctxt.es/es/20210201/Firmas/34999/amnistia-presos-proces-constitucion-jose-antonio-martin-pallin.htm> (Consultado 17/03/2024).

57 Majón-Cabeza Olmeda, A., “Releyendo la Ley de Amnistía de 1977” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2023, p. 48.

nal destinado a establecer una nueva cultura política en España<sup>58</sup>. Si bien aquella amnistía no estuvo exenta de polémica, ya que no solo afectó a aquellos opositores políticos al régimen, sino que también se aplicó para aquellos miembros de la administración franquista implicados en actos de represión. Esto ha sido objeto de múltiples debates en la actividad política española, pues se ha considerado que actos represivos han quedado impunes como consecuencia de dicha amnistía. Con todo ello y con los debates legítimos que se han producido como consecuencia de la aplicación de aquella amnistía, se hace oportuno reseñar que la amnistía que se aplicó durante la transición española fue un hito muy importante para la historia reciente de España, pues ayudó a sanar heridas, así como a la transición de un sistema dictatorial como lo era el franquista a un sistema democrático.

### 4.3 Los indultos de 2021

Hasta hace pocos meses el interés de la doctrina por la amnistía era bastante reducido, limitándose a algunas monográficas y artículos que abordaban la institución de la amnistía desde una perspectiva teoría más que desde una práctica<sup>59</sup>. En los últimos años los partidos independentistas catalanes como Junts per Catalunya (En adelante, JUNTS) o ERC, venían estableciendo en sus programas electorales una propuesta de ley de amnistía. En el año 2021 los grupos independentistas catalanes llevaron al Congreso de los Diputados una propuesta de ley de amnistía que planteaba condonar determinados actos relacionados con el “Pro-cés” desde el año 2013<sup>60</sup>. La propuesta de amnistía que llevaron a cabo los independentistas catalanes en el Congreso fue rechazada por los letrados del Congreso, al considerar estos que se trataba de un indulto generalizado<sup>61</sup>, algo que la Constitución expresamente menciona como inconstitucional (Art. 62.i). Como consecuencia de todo ello, la amnistía que proponían los grupos independentistas no fue admitida a trámite. Si bien, a pesar de que la amnistía que proponían los independentistas no fue admitida en el Congreso, el Gobierno de España, presidido por el presidente Pedro Sánchez, anunció su intención de conceder los indultos a los nueve líderes independentistas que habían sido condenados en 2019 por

58 Rivera, A., “La amnistía de 1977 y los debates sobre el pasado”. Revista Del Centro de Historia Del Crimen De Durango, nº 18 2022, p. 158.

59 Ruiz Bursón, F.J., “¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra”, Corts. Anuari de Dret Parlamentari, nº 37, 2023, p. 86.

60 Cánovas Morillo, C., “La interpretación de la Constitución o la devolución de las multas: diferencias entre las amnistías de 2021 y 2023”. *Newtral* 23 de noviembre de 2023. Artículo disponible en: <https://www.newtral.es/diferencias-proposiciones-leyes-amnistia/20231123/> (Consultado 17/03/2024).

61 Ibid.

los delitos de sedición y malversación de fondos públicos en relación con los hechos acontecidos en Cataluña en 2017. El día 22 de junio de 2021, el Consejo de ministros aprobó los indultos para los nueve líderes independentistas<sup>62</sup>, esta aprobación de los indultos no estuvo exenta de polémica, ya que generó un intenso debate político y social en España. Algunos sectores apoyaron la medida, como un gesto de reconciliación y de la paz social en Cataluña, mientras que otros sectores criticaron esta medida ya que se podía considerar un acto de debilidad del Estado ante el desafío soberanista catalán. En definitiva, los indultos fueron concedidos con la esperanza futura de ayudar a reducir las tensiones políticas en Cataluña y poder abrir un camino nuevo de diálogo y negociación. Tras unos años de la aprobación de los indultos, para muchos han sido necesarios e imprescindibles para rebajar la tensión a causa del conflicto político catalán mientras que para otros han servido para reactivar al independentismo y sus pretensiones.

#### ***4.4 La propuesta de una Ley de Amnistía***

Como hemos visto, indultos y amnistía son figuras que se encuentran estrechamente relacionadas entre sí. Los indultos que fueron aprobados en el año 2021 por el ejecutivo español, no exentos de polémica, no fueron suficientes para las pretensiones independentistas, pues lo que estas fuerzas venían demandando era una amnistía. La propuesta de amnistía que presentaron las fuerzas independentistas del año 2021, y que no llegó a tramitarse, parecía indicar que una amnistía tal y como exigía el independentismo, era sencillamente imposible. Algunos miembros del ejecutivo español sostuvieron que la amnistía a la que hacían alusión las fuerzas independentistas era inconstitucional y no se adecuaba con nuestro ordenamiento jurídico. Todo ello cambió a raíz de las elecciones generales del 23 de julio de 2023, elecciones que dejaron unos resultados que obligaban al pacto. Las elecciones generales las ganó el PP con 137 escaños, seguido del Partido Socialista Obrero Español (En adelante, PSOE) con 121 diputados<sup>63</sup>, la mayoría en la cámara baja está situada en 176 escaños, por lo que es evidente que ninguna de las dos fuerzas mayoritarias en España podría acceder al gobierno de la nación por si solas. Las fuerzas mayoritarias españolas debían buscar pactos. En el lado de la derecha el PP buscó apoyos en fuerzas afines como por ejemplo VOX o Unión del pueblo navarro, fuerzas con las que aun te-

62 “El Gobierno concede el indulto a los nueve condenados en el juicio del procés”, *La Moncloa* 22 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/220621-cministros.aspx> (Consultado 17/03/2024).

63 “Elecciones Generales” *El País* 23 julio 2023 Disponible en: <https://elpais.com/espana/elecciones/generales/> (Consultado 21/03/2024).

niendo su apoyo no llegaban a la mayoría absoluta de la cámara, y la difícil relación que tenía VOX con el resto de las fuerzas regionales del espectro de la centroderecha, hacía difícil la suma de una mayoría. El PSOE buscó apoyo en fuerzas afines del espectro de la izquierda como SUMAR o fuerzas de izquierda de ámbito autonómico, para ello era necesario pactar con fuerzas independentistas. El PSOE finalmente consiguió el apoyo de las fuerzas nacionalistas/independentistas tanto de izquierdas como de centroderecha, aunque determinadas fuerzas como JUNTS o ERC pusieron sobre la mesa, y como condición necesaria a cumplir, la amnistía. El PSOE, finalmente acabó aceptando la amnistía a cambio del apoyo de estas fuerzas en la investidura del presidente Pedro Sánchez, todo ello no exento de polémica pues las fuerzas de la oposición recriminaron al PSOE y al Gobierno de España que acabaran aceptando la amnistía ya que meses atrás tanto el PSOE como miembros del Gobierno de España, habían sostenido que la amnistía era inconstitucional. Famosa es ya la frase del presidente anunciando que acepta la amnistía “hagamos de la necesidad virtud”<sup>64</sup>, pronunció Pedro Sánchez el día que se hacía público que el PSOE la aceptaba. Aquella frase del presidente generó una gran polémica en los medios y en los partidos de la oposición, básicamente la necesidad que tenía el gobierno de salir investido pasaba por la aceptación de una ley de amnistía para los líderes independentistas catalanes, así como para el resto de la gente que se vio afectada por la justicia española, a raíz de todos los hechos acontecidos en el llamado “*Procés*”. El PSOE y el presidente Pedro Sánchez consideraron que una ley de amnistía pacificaba la situación en Cataluña y abría una nueva etapa en la política española, etapa que tendría que servir para abrir un diálogo entre el Gobierno de España y las fuerzas independentistas, que en este caso ostentan por el momento el Gobierno de Cataluña. El día 13 de marzo de 2024 el presidente de la Generalitat de Cataluña Pere Aragonès, anunció la convocatoria de elecciones anticipadas para el día 12 de mayo. En las elecciones celebradas dicho día, el Partido de los Socialistas de Cataluña (En adelante PSC-PSOE), liderado por Salvador Illa, resultó el más votado con cerca de un 28% de los votos, lo que le otorga en el Parlamento de Cataluña un total de 42 escaños. La segunda fuerza fue JUNTS, encabezada por Carles Puigdemont, con cerca del 22% de los votos y 35 escaños, el partido liderado por Carles Puigdemont consiguió superar a ERC, que sufrió un fuerte retroceso tras pasar de 33 escaños a 20. Por otra parte, el PP experimentó un fuerte ascenso, cuadruplicando su representación consiguiendo pasar de 3 escaños a 15 y cerca de un 11% de los votos, seguido por VOX quien consiguió mantenerse con los

64 “Sánchez justifica la amnistía: “Hay que hacer de la necesidad virtud”, *Canal Sur* 15 de noviembre de 2023. Artículo disponible en: <https://www.canalsur.es/noticias/sanchez-justifica-la-amnistia-hay-que-hacer-de-la-necesidad-virtud/1984365.html> (Consultado 21/03/2024).

11 escaños que ya tenía. Por último Comuns-SUMAR con alrededor del 6% de los votos, la CUP con el 4% y el nuevo partido Aliança catalana con casi un 4% de los votos. Con estos resultados, lo más significativo es que el independentismo ha perdido la mayoría que hasta ahora tenía en el Parlamento de Cataluña, lo que deja abierta la posibilidad a abrir una nueva etapa en la política catalana. Salvador Illa del PSC-PSOE, es el candidato que tiene mayores opciones de salir investido presidente, si bien esto se resolverá en los próximos meses <sup>65</sup>.

El 13 de noviembre de 2022, el grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados registraba la Ley de amnistía, a la que denominó como “Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”. La iniciativa que registró el PSOE en solitario no contó con la firma de sus socios de gobierno como tampoco con la de sus socios independentistas y nacionalistas<sup>66</sup>. Días más tarde la proposición de ley de amnistía, fue admitida a trámite para posteriormente ser debatida en pleno. Tras varios meses de tramitación en el Congreso de los Diputados y algunos imprevistos, el 14 de marzo de 2024, la proposición de ley de amnistía fue aprobada definitivamente por la cámara baja contando con 178 votos a favor y 172 en contra<sup>67</sup>. El texto definitivo aprobado borra toda la responsabilidad penal, administrativa y contable relacionados con el “*Procés*”, abriendo la puerta de regreso a España del expresidente de la Generalitat, Carles Puigdemont<sup>68</sup>. La proposición de ley de amnistía y tras recibir el visto bueno del Congreso de los Diputados, ha pasado varios meses al Senado, donde comenzó una nueva andadura que se extendió durante dos meses. En el Senado el PSOE no dispone de la mayoría necesaria para sacar adelante la ley, siendo esta del PP, que como se preveía veto la ley devolviendo el texto al Congreso de los Diputados. La amnistía quedó definitivamente aprobada por parte del Congreso de los Diputados el 30 de mayo de 2024, quedando publicada en el Boletín Oficial del Estado para su correspondiente aplicación, el 11 de junio. Actualmente la Ley Orgánica de amnistía se encuentra en el periodo de ejecución de 2 meses que marca la propia ley <sup>69</sup>.

65 Durante el proceso de impresión de este ejemplar, Salvador Illa finalmente consiguió ser investido presidente de Cataluña.

66 “El PSOE registra en el Congreso la ley de amnistía sin sus socios” *Valencia Plaza* 13 de noviembre de 2023. Artículo disponible en: <https://valenciaplaza.com/psoe-registra-congreso-ley-amnistia-sin-sus-socios> (Consultado 22/03/2024).

67 Figueroa, G., “El Congreso aprueba la ley de amnistía con los votos del PSOE y sus socios parlamentarios” *Onda Cero* 14 de marzo de 2023. Artículo disponible en: [https://www.ondacero.es/noticias/espana/congreso-aprueba-ley-amnistia-votos-psoe-sus-socios-parlamentarios\\_2024031465f302a-9d3310300014e6ac5.html](https://www.ondacero.es/noticias/espana/congreso-aprueba-ley-amnistia-votos-psoe-sus-socios-parlamentarios_2024031465f302a-9d3310300014e6ac5.html) (Consultado 22/03/2024).

68 Ibid.

69 Durante el proceso de impresión de este ejemplar, ha transcurrido el periodo de ejecución de la Ley

#### ***4.5 Constitucionalidad de la Amnistía: Desafíos y perspectivas en el contexto actual***

El debate sobre la proposición de una ley de amnistía ha sido uno de los más intensos sobre una proposición de ley en la historia democrática española. Una de las cuestiones más debatidas, aparte de la cuestión política, ha sido dilucidar si la amnistía es o no constitucional. La Constitución española del año 1978 no hace ninguna mención a la amnistía, limitándose nuestra carta magna a prohibir la autorización de los conocidos como indultos generales (Art. 62. i.) Diversos estudios históricos sobre el derecho de gracia en términos generales en nuestro país, sostienen que durante el proceso constituyente de 1978 el debate sobre el llamado como derecho de gracia simplemente no tuvo lugar<sup>70</sup>. En cambio, otro sector doctrinal sostiene justamente lo contrario<sup>71</sup>, si nos fijamos en las actas de la ponencia constitucional, concretamente en el punto 11 correspondiente a la minuta de la reunión de la ponencia de constitución en su sesión del día 29 de septiembre de 1977, en el cual se declara expresamente: “Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de gracia, se acuerda aprobar un texto que figura como apartado e) del artículo 53, y sobre el cual se acuerda volver a considerar el tema referente a la amnistía en segunda lectura”<sup>72</sup>. También podemos encontrar otra referencia a la amnistía en las actas de la ponencia constitucional, concretamente en la minuta de la reunión de la ponencia de constitución en su sesión del día 3 de noviembre de 1977, en la cual en el punto 4 se dice expresamente: “Por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acordó no constitucionalizar este tema”<sup>73</sup>.

La constitucionalidad o no de la amnistía, como vemos, no resulta una tarea de fácil solución. En nuestro ordenamiento jurídico podemos encontrar alusiones a la amnistía en diferentes leyes.

- La Ley de 18 de junio de 1870 que establece las reglas para el ejercicio de la gracia del indulto, que, pese a ser una ley que cuenta con más de 100 años de historia, por el momento continúa en vigor. Esta ley se limita a regular el indulto sin hacer una mención expresa a la amnistía.

Orgánica de amnistía, y algunos casos se han resuelto mientras que otros siguen abiertos.

70 Requejo Pagés, J.L., “*Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español*”. Historia Constitucional (Revista electrónica), nº 2, 2001, p. 84.

71 Ferandes Romero, I., “No se reguló la amnistía en la Constitución Española adrede”, *La Razón* 13 de septiembre de 2023. Artículo disponible en: [https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede\\_202309136500e757d60bc60001c9644b.html](https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede_202309136500e757d60bc60001c9644b.html) (Consultado 23/03/2024).

72 Secretaría General del Congreso de los Diputados, “*Las actas de la ponencia constitucional*”, Revista de las Cortes Generales, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, p. 280.

73 Secretaría General del Congreso de los Diputados. Op. cit., p. 310.

- El Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su artículo 666.4, dispone: “*Serán tan solo objeto de artículos de previo pronunciamiento las cuestiones o excepciones siguientes*” entre las cuales se encuentra en su apartado cuarto: “*La amnistía o indulto*”.
- La Ley 47/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, si bien esta ley marcó un antes y un después en la historia de la democracia española, pues se pretendía caminar hacia un nuevo régimen democrático y conseguir cerrar heridas del anterior régimen, según diversos autores no puede considerarse como precedente para la constitucionalidad del proyecto de ley de amnistía actual con conformidad a la Constitución de 1978<sup>74</sup>.
- El Real Decreto 796/2006, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, en su artículo 16 dice expresamente: “*La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, el fallecimiento del funcionario, la prescripción de la falta o de la sanción, el indulto y la amnistía*”.

A pesar de no mencionarse la amnistía de manera expresa en nuestra carta magna, como hemos visto, sí que se encuentra dicha mención en otras normas que están en vigor en la actualidad. Estas menciones expresas a la amnistía son un tanto escasas para poder declarar la amnistía como constitucional o inconstitucional.

La jurisprudencia sobre los pronunciamientos en esta materia es escasa. El Auto del TC 32/1981, rechazó la petición de aplicación del Decreto 2940/1975, del indulto general con motivo de la proclamación de Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España, en su Fundamento Jurídico 2, menciona expresamente: “*La aplicación de las medidas generales de gracia, definidas en cada caso por los términos de la concesión y prohibidas hoy por norma constitucional expresa (Art. 62.i de la Constitución) correspondía a los Tribunales ordinarios y no a este Tribunal, cuyo rasgo definitorio más característico es, precisamente, el de ser interprete supremo de una Constitución que instaura un orden jurídico-político dentro del que carecen de sentido y resultan inadmisibles esas medidas generales de gracia*”. Este Auto se refiere al indulto general, no

74 Redondo Hermida, A., “Una nueva ley de amnistía es inconstitucional”, *La Razón* 15 de octubre de 2023. Artículo disponible en: [https://www.larazon.es/opinion/nueva-ley-amnistia-inconstitucional\\_20231015652b175490d39d0001190956.html](https://www.larazon.es/opinion/nueva-ley-amnistia-inconstitucional_20231015652b175490d39d0001190956.html) (Consultado 25/03/2024).

a la amnistía. Sin embargo, la prohibición del indulto general, que esta establecida en la Constitución, es parte de los argumentos en contra de la constitucionalidad de la norma y es según estos argumentos, causa suficiente para declarar una amnistía como inconstitucional.

Para encontrar un pronunciamiento expreso sobre la amnistía por parte del TC nos tenemos que remitir a la amnistía de 1977, ya que el Constitucional solo se ha pronunciado sobre la amnistía en sus casos derivados. Uno de los pronunciamientos más claros sobre la cuestión de la amnistía por parte del TC es la STC 147/1986, si bien esta sentencia del TC es referida a la Ley 1/1984, de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre. La adición que pretendía llevar a cabo la ley de 1984 incluía en el artículo 11 de la ley de amnistía, lo siguiente: *“Las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en esta Ley serán imprescriptibles. No obstante, los efectos económicos de los derechos reconocidos estarán sujetos a las distintas normas de prescripción del Ordenamiento Jurídico”* (BIS). La Ley 1/1984 fue declarada inconstitucional, ya que incardinó está en la amnistía de 1977, defendiéndola como *“la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa en un sentido amplio que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político”*. Otras razones que esgrime el tribunal en su sentencia son básicamente que la Ley 1/1984 podría atentar contra la seguridad jurídica, ya que se afecta incluso a las consecuencias de decisiones judiciales firmes provistas del valor de cosa juzgada (art. 118 CE). La presente sentencia tampoco entra al fondo de la cuestión de constitucionalidad de la amnistía, si bien el TC nos deja algunos argumentos que pueden ser útiles en la actualidad, tales como, *“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”* (Fundamento jurídico 2), *“Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que se sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común”* (Fundamento jurídico 2), *“En unos casos- normalmente para relaciones en las que el Estado aparece involucrado como poder público-, la aplicación de la amnistía supondrá lo que se ha llamado por la doctrina “derogación retroactiva de las normas”, haciendo desaparecer por completo las restricciones que sufrió el derecho o libertad afectado, con todas sus secuelas, con lo que puede decirse que*

*el derecho revive con carácter retroactivo*” (Fundamento jurídico 2). Por tanto, deduciendo las afirmaciones que el propio TC utiliza en la presente sentencia, podemos concluir que el TC declara la amnistía como medida excepcional que se asienta sobre uno de los principales valores que es el de justicia y normalmente obedece a un cambio de régimen político. Si bien, el TC en su doctrina, no menciona una posible ley de amnistía posterior al momento de aprobación de la Constitución de 1978, por tanto, no se proporciona una solución que despeje la duda de la constitucionalidad de la actual amnistía.

Si nos fijamos en la Ley Orgánica de amnistía, en el preámbulo se hace mención a la facultad legislativa que la Constitución confiere al legislador, expresamente dice así, *“Esta facultad legislativa se configura en el ordenamiento 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”*. La justificación de la amnistía como vemos es la superación de un conflicto y la mejora de la convivencia, algo que de alguna manera coincide con lo que anteriormente expresó el TC sobre la amnistía, si bien en el momento actual no nos encontramos ante un cambio de régimen político. Esto también se menciona en el preámbulo de la ley de amnistía en su apartado tercero, el cual dice expresamente, *“El contexto jurídico y político en el que se aprueba esta amnistía es muy diferente de aquel en el que se aprobaron las dos últimas normas que implementaron esta medida en nuestro país: el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre la amnistía, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía”*. El propio preámbulo de la ley reconoce que la situación actual en poco o nada se parece a la situación de 1977, en la cual España se encontraba en un periodo de construcción democrática y así poner fin a varias décadas de dictadura. La actual situación en nuestro país no obedece a ningún criterio de cambio de régimen político, pues España se caracteriza por ser una democracia y un Estado de Derecho de los más avanzados del mundo, así como por el respeto a los derechos fundamentales que se configuran como un pilar esencial de cualquier democracia. España se configura como una de las democracias plenas del mundo<sup>75</sup>, hecho innegable, que considero que debe ser reseñado.

75 Aduriz, I., “España es una de las 24 democracias plenas del mundo, según “The Economist””, *El Diario* 15 de febrero de 2024. Artículo disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/espana-24-democracias-plenas-mundo-the-economist\\_1\\_10926743.html#:~:text=Ahora%2C%20a%20pesar%20de%20que.de%208%2C07%20sobre%2010](https://www.eldiario.es/politica/espana-24-democracias-plenas-mundo-the-economist_1_10926743.html#:~:text=Ahora%2C%20a%20pesar%20de%20que.de%208%2C07%20sobre%2010). (Consultado 01/04/2024).

Entre los principales argumentos doctrinales a favor de la amnistía se encuentra el hecho de que la Constitución en ninguno de sus articulados la prohíbe. El silencio de acerca de la institución de la amnistía se interpreta según este argumento como la justificación tacita de su admisibilidad<sup>76</sup>. Frente a estos argumentos, los sectores doctrinales en contra de la amnistía mencionan que el hecho de que la Constitución no prohíba la amnistía no es condición para que esta encuentre un encaje constitucional, pues de la Constitución pueden derivarse prohibiciones implícitas<sup>77</sup>. Ejemplo de ello es el conocido derecho de autodeterminación que no se encuentra prohibido por la Constitución, pero queda patente que dicho derecho está impedido porque vulneraría los principios constitucionales vigentes<sup>78</sup>. Otro de los argumentos más utilizados contra esta falta de mención a la amnistía en la Constitución, es la prohibición expresa de los indultos generales en el artículo 62.i. Diversos autores han sostenido que la prohibición a los indultos generales simplemente es una limitación de la potestad de las Cortes Generales para habilitar al Gobierno para que dicte este tipo de indultos<sup>79</sup>. Esta cuestión y este silencio de la Constitución en cuanto a la amnistía dejan un amplio debate, que ha dado lugar a numerosas interpretaciones. A mi modo de ver, considero que una posible solución a este intenso debate doctrinal habría sido proponer una reforma constitucional para permitir la amnistía de forma expresa en la Constitución, pues esta amnistía y a diferencia de la de 1977, no pretende la transición de un régimen a otro, sino que se asienta en las bases del régimen constitucional de 1978. Dicha reforma que obligaría a un cierto consenso por parte de las fuerzas políticas y que ayudaría a sentar las bases de resolución del conflicto territorial existente en nuestro país. Una reforma constitucional para incluir la amnistía permitiría regular esta medida tan excepcional, y así evitaría conflictos jurídicos futuros. En este caso concreto, una reforma constitucional que incluya la amnistía también abriría la puerta a un debate paralelo sobre la organización territorial de España. Es decir, la reforma constitucional no se limitaría a la cuestión

76 Ruiz Bursón, F.J (2023). Op.cit, p. 98.

77 Díaz Revorio F.J, “Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” *Diario La Ley*, 10 de enero de 2024. Artículo disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H-4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMLS2NLI7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAGthFeAqAAAAWKE> (Consultado 01/04/2024).

78 Aragón, M, “La Constitución no permite la amnistía; por Manuel Aragón, catedrático emérito de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional”. *Diario del Derecho* 29 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1236494](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1236494) (Consultado 01/04/2024).

79 Pérez Royo, J, “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” *El Diario* 2 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia\\_132\\_10425250.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html) (Consultado 01/04/2024).

de la amnistía, sino que serviría como una oportunidad para abordar diversos temas pendientes en nuestra Constitución. Para ello, sería evidentemente necesario un cierto consenso entre las principales fuerzas políticas, algo muy complicado en la actualidad. Sin embargo, esto no me impedirá defender una reforma constitucional como una posible solución para abordar uno de los temas más complejos de la historia de España: nuestra organización territorial. Uno de los principales factores de inestabilidad política en nuestro país, es la cuestión territorial. Honestamente creo que esta cuestión y como he mencionado anteriormente debe ser abordada de manera decidida, con el objetivo de construir un país más cohesionado. Los acontecimientos de 2017 representaron uno de los episodios más turbulentos y desestabilizadores de nuestra historia reciente. Superar esta etapa nos permitiría no solo dejar atrás divisiones y conflictos, sino también enfrentar los desafíos futuros con una perspectiva renovada.

Otro de los argumentos doctrinales con cierta relevancia en favor de la constitucionalidad de la amnistía, es la capacidad legislativa de las Cortes Generales, pues están gozan de un amplio margen a la hora de elaborar las leyes. Las Cortes Generales son el único órgano constitucional que no ejecuta, sino que es el que crea el derecho<sup>80</sup>, lo que conocemos como el principio de libertad de las Cortes. Este principio obedece a la realidad social del momento, es decir, la realidad social de 1978 poco se parece a la realidad social de 2024, hecho que ha supuesto la aprobación de leyes en estos años que a todas luces habrían sido declaradas inconstitucionales en el año 1978, ejemplos son la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio o la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. Esto supone que la Constitución puede ser una norma de interpretación evolutiva, “Árbol vivo”<sup>81</sup>. Decir que la Constitución es un “Árbol vivo” es decir que la Constitución no se agota en el tiempo y que por lo tanto es modificable e interpretable. La realidad sociológica de nuestro país en el año 1978 era muy diferente a la realidad sociológica actual, ejemplo de ello ha sido como decíamos antes, la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo, regulación que no habría sido aceptada en el año 1978 y que sin embargo la interpretación de la Constitución como “Árbol vivo” ha posibilitado que el matrimonio entre personas del mismo sexo sea plenamente constitucional en la actualidad, adaptándose a la realidad sociológica del país. Cuestión distinta es discernir si la interpretación evolutiva de la Constitución es suficiente como para declarar como constitucional una amnistía, considero que esto ya es más cuestionable, pues si bien me

80 Ibid.

81 STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ9.

muestro totalmente de acuerdo con la interpretación evolutiva de la Constitución, pienso que el caso que nos ocupa no puede ser justificado mediante una interpretación evolutiva de la misma.

Siguiendo con posicionamientos doctrinales a favor de la amnistía, uno de los más recurridos en debates y tertulias, han sido las amnistías fiscales. La amnistía fiscal es una de las herramientas que se pueden aprobar por ley y que tienen como objetivo recaudar el dinero que no ha sido declarado a las autoridades fiscales, de la economía sumergida del país<sup>82</sup>. Un ejemplo de amnistía fiscal en nuestro país fue la aprobada por el Gobierno de Mariano Rajoy con el fin de hacer frente a los efectos de la crisis económica mediante el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. En su disposición adicional primera, aprobó una declaración tributaria especial, *“Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de bienes o derechos que no se correspondan con las rentas declaradas en dichos impuestos, podrán presentar la declaración prevista en esta disposición con el objeto de regularizar su situación tributaria”*, es decir, lo que diversos medios han calificado como amnistía fiscal. Si bien resulta discutible que nos encontremos ante un supuesto de amnistía, sino que más bien es un supuesto de una declaración tributaria especial, pues lo que decía la norma era que con un pago único del 10% el Estado permitía aflorar todos los bienes que el contribuyente tuviera ocultos<sup>83</sup>. Por tanto, lo que se ha conocido como amnistía fiscal en el año 2012, no tiene nada que ver con la actual amnistía que se propone. Cabe decir que el Decreto-Ley de 2012 fue declarado como inconstitucional por parte del TC en su sentencia 73/2017, de 8 de junio. Sin embargo, la inconstitucionalidad de la norma fue por un tema formal, ya que la norma no debería haber empleado la figura del Real Decreto-Ley<sup>84</sup>.

Entre los principales argumentos en contra de la constitucionalidad de la amnistía ha sido que la misma atenta contra la división de poderes, según la cual, los

82 Iglesias, E “Qué es la amnistía fiscal y la amnistía política: antecedentes en España” *El Economista* 7 de noviembre de 2023. Artículo disponible en: <https://www.eleconomista.es/actualidad/noticias/12526987/11/23/que-es-la-amnistia-fiscal-y-antecedentes-en-espana.html> (Consultado 05/04/2024).

83 Fdez-Chillón, R “Las diferencias entre la amnistía que exige el separatismo y la “amnistía fiscal” de Montoro en 2012” *El Debate* 24 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.eldebate.com/espana/20230824/diferencias-entre-la-amnistia-exige-separatismo-amnistia-fiscal-montoro-2012\\_135452.html](https://www.eldebate.com/espana/20230824/diferencias-entre-la-amnistia-exige-separatismo-amnistia-fiscal-montoro-2012_135452.html) (Consultado 05/04/2024).

84 STC 73/2017, de 8 de junio, FJ6.

jueces juzgarán de manera exclusiva y serán estos los que hagan ejecutar lo juzgado<sup>85</sup>. Este ha sido uno de los aspectos más relevantes en el debate sobre la constitucionalidad de la amnistía. En este sentido también diversos autores, en contraposición del anterior argumento, han reseñado que una ley de estas características como consecuencia del proceso soberanista catalán no afectaría al poder judicial sino al poder ejecutivo y legislativo<sup>86</sup>. Esto es así ya que el poder legislativo, y más concretamente el Senado, aprobó la aplicación del 155 de la Constitución en Cataluña con el objetivo de resolver el problema previo que había generado el Parlamento catalán durante los meses de septiembre y octubre de 2017. La aplicación del 155 de la Constitución fue avalada por el TC en sus sentencias 89/2019 y 90/2019. En el debate sobre la constitucionalidad de la amnistía, se argumenta que su aprobación podría ser vista como una especie de reconocimiento del error por parte del Estado, y en particular del poder legislativo. En contra de esto, parte de la doctrina sostiene que igual que las Cortes Generales consideraron la aprobación del artículo 155 como un elemento resolutorio de un problema, ahora pueden llegar a la conclusión contraria y considerar que dicha repuesta puede ser revisada<sup>87</sup>, afirmación con la que coincido plenamente, pues igual que la Constitución es un “Árbol vivo”, también lo es el poder legislativo, y el mismo puede adoptar una determinada decisión para resolver un problema y con el transcurso del tiempo, considerar que dicha decisión debe ser revisada, si bien las cuestiones de forma pueden ser un aspecto distinto. Por tanto, en este caso, sí pienso que la amnistía no corrige al poder judicial, sino que corrige al poder legislativo en el ejercicio de las medidas que adoptó en octubre de 2017, cuestión distinta es considerar que dicha corrección es correcta o incorrecta. Aunque parte de la doctrina argumenta que la aprobación de la amnistía podría implicar el reconocimiento de un error por parte del poder judicial, desde mi punto de vista considero que en realidad se trata de una revisión de las decisiones legislativas tomadas en 2017, esto refleja la capacidad del legislador para reconsiderar y rectificar sus propias acciones con el paso del tiempo, sin que esto implique necesariamente un error judicial. En aquel momento, la aplicación del artículo 155 se consideró como la mejor opción para la estabilidad política del país. Sin embargo, las circunstancias han cambiado, y ahora la amnistía es vis-

85 Díaz Revorio, F.J, “La amnistía es inconstitucional”, *La Voz de Galicia* 3 de septiembre de 2023. Artículo disponible en: [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2023/09/03/amnistia-inconstitucional/0003\\_202309G3P12995.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2023/09/03/amnistia-inconstitucional/0003_202309G3P12995.htm) (Consultado 05/04/2024).

86 Pérez Royo, J, “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” *El Diario* 2 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia\\_132\\_10425250.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html) (Consultado 07/04/2024).

87 Pérez Royo, J, “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” *El Diario* 2 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia\\_132\\_10425250.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html) (Consultado 08/04/2024).

ta como una solución adecuada por una parte del arco parlamentario español, aunque no por todas las fuerzas políticas. Incluso dentro de los partidos políticos que apoyan la amnistía, se ha generado una división interna. Como he señalado a lo largo del trabajo, el consenso en este tipo de medidas debería ser uno de los requisitos fundamentales.

Entre los argumentos claves en contra de la constitucionalidad de la amnistía, también encontramos la consideración por gran parte de la doctrina de que una ley de amnistía podría generar una percepción de desigualdad entre la ciudadanía española. Al perdonar ciertos hechos, podría crearse la impresión de que algunos individuos están por encima de la justicia. Nuestra Constitución establece como derecho fundamental el de igualdad ante la ley (Art. 14). Parte de la doctrina considera que una amnistía de estas características podría vulnerar este principio constitucional, en tanto en cuanto, un Estado constitucional de derecho, fundado sobre los principios democráticos, las amnistías no podrán entenderse como un instrumento viable debido a que estas tienen un carácter netamente discriminatorio<sup>88</sup>. Este argumento ha sido uno de los más utilizados a la hora de hacer una crítica a la constitucionalidad de la amnistía, si bien, entiendo el fondo del asunto, considero que la situación catalana del año 2017 no tiene precedente alguno por el que pueda considerarse que se ha dado un trato desigual. Ahora bien, esta amnistía sentará un precedente que quizás en un futuro puede plantear nuevos problemas a la hora de abordar situaciones tan complejas como la referida. También se ha mencionado en numerosas ocasiones que el propósito que tiene esta amnistía, la reconciliación, no se encuentra justificada. Porque, lejos de este propósito de reconciliación, los sectores doctrinales en contra de la amnistía consideran que es profundamente divisiva, creándose una clara división en la clase política, judicial, académica y en el conjunto de la sociedad española<sup>89</sup>.

Todo esto fue reflejado en el dictamen que emitió la Comisión de Venecia el 18 de marzo de 2024, animando este dictamen a todas las fuerzas políticas españolas a tomarse en serio este asunto, así como un tiempo necesario para entablar un diálogo significativo, con el espíritu de cooperación leal entre las diferentes instituciones del Estado, así como entre la oposición, con el fin, resalta el dictamen de la Comisión de Venecia, de lograr una reconciliación social y política. Considero que esto último que menciona la Comisión de Venecia sería lo ideal

88 Ruiz Bursón, F.J (2023). Op.cit, p. 115.

89 “Editorial: Cinco razones por las que nos oponemos a la amnistía al “procés” *Hay Derecho* 15 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/03/15/amnistia-cinco-razones-en-contra/> (Consultado 08/04/2024)

para resolver los conflictos existentes en nuestro país, pues creo que la división de la sociedad no beneficia a nadie.

En el ámbito del derecho comparado, varios países de nuestro entorno configuran la amnistía como constitucional, es el caso de la Constitución de la República Portuguesa, la cual prevé la amnistía como una institución que le corresponde a la Asamblea de la República (Artículo 161.f). Si bien establece en su artículo 34, que la amnistía solo podrá concederse mediante ley. Uno de los países con una situación similar a la de España es Alemania, el cual, por medio del Tribunal Federal, declaró la amnistía conforme a derecho pese al silencio de la Ley fundamental de Bonn de 1949<sup>90</sup>. El Bundestag alemán<sup>91</sup> aprobó dos leyes que actuaron como una ley de amnistía a pesar de que no recibió dicho nombre, para todos aquellos que, sin ser criminales de guerra, cometieron delitos durante el nazismo<sup>92</sup>. Bien, como vemos la figura de la amnistía es posible en varios países de nuestro entorno, aunque esto no justifica por sí solo una constitucionalidad de la amnistía en nuestro país. Nuestra carta magna, como hemos visto, no hace mención alguna a la amnistía, pero cabe decir que esto no siempre ha sido así. En la Constitución de 1931 se preveía la amnistía en el artículo 102, interesante es dicho artículo pues en el mismo también se prohibía la institución de los indultos generales, dejando la amnistía como competencia exclusiva del Parlamento en el ejercicio de su soberanía. Otra de las Constituciones que han previsto la amnistía en la historia constitucional española ha sido la Constitución de 1869, en la cual en su artículo 74.5 confería al Rey la facultad de conceder amnistías siempre con la necesidad de estar autorizado por una ley especial. Dicho esto, y teniendo en cuenta que las Constituciones que preveían la amnistía obedecían a circunstancias de su momento histórico, esta ley de amnistía solo podrá resolverse en cuanto a su constitucionalidad remitiéndonos a la Constitución actual, no remitiéndonos a Constituciones anteriores, pues estas obedecían a otro periodo histórico<sup>93</sup>. En conclusión, a la hora de evaluar la constitucionalidad de la actual amnistía es condición necesaria hacer una evaluación conforme a la Constitución vigente, si

90 Schwabe, J., *“Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán”*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlín, 2009, p, 154.

91 Parlamento Federal.

92 “Amnistías: fuera de nuestras fronteras: los casos de Portugal, Francia, Italia y Alemania” *Demócrata “información parlamentaria”* 16 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.democrata.es/claves-del-dia/amnistias-fuera-de-nuestras-fronteras-los-casos-de-portugal-francia-italia-y-alemania/> (Consultado 08/04/2024).

93 Conde Martín de Hijas, V., “Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña” *Diario del Derecho*, s.f. Artículo disponible en: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1237646](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1237646) (Consultado 10/04/2024).

bien, referirnos a otros textos constitucionales o al propio derecho comparado, puede hacer que tengamos una visión mas amplia de la cuestión, pero no debe ser condición suficiente para declarar la amnistía como constitucional.

Haciendo eco de lo que acabamos de discutir, en última instancia, la constitucionalidad de una amnistía en España será determinada en su momento por parte del TC y la interpretación de la Constitución española que dicho tribunal efectúe, así como teniendo en cuenta el derecho europeo e internacional.

### ***V. Conclusiones***

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, la amnistía es una cuestión muy compleja la cual ha generado un amplio debate en nuestra sociedad. Por ello, considero importante comprender las diferentes perspectivas y argumentos que se han presentado.

Entiendo que la cuestión territorial es uno de los principales factores de desestabilización política en España, y creo que tarde o temprano deberá abordarse con seriedad. La diversidad y complejidad de las distintas regiones españolas, cada una con su propia identidad cultural e incluso lingüística y política, ha sido fuente de tensiones territoriales a lo largo de nuestra historia. Estas tensiones territoriales han vivido numerosos episodios en la historia reciente de España, si bien uno de los puntos más críticos fueron los acontecimientos del 2017, con la declaración unilateral de independencia de Cataluña y la correspondiente aplicación del artículo 155 de la Constitución, una crisis que no tenía precedentes en la vida democrática española. Es a raíz de este conflicto territorial, y más específicamente del conflicto catalán, por el cual hemos llegado al actual debate sobre la amnistía. Como hemos visto al principio del trabajo el movimiento nacionalista e independentista catalán no es cosa de nuestros días, si bien ha tenido momentos de menor y mayor auge a lo largo de la historia. Uno de los elementos de mayor lucha por parte de algunos sectores de la sociedad catalana, fue el de el reconocimiento nacional de Cataluña, algo que sucedió en forma de reconocimiento de Cataluña como nacionalidad histórica en el proceso constitucional español de 1978. Considero importante destacar que el consenso de 1978 por el cual se creó el modelo autonómico actual fue un verdadero éxito, si bien, las condiciones políticas y sociales en cualquier país del mundo van cambiando, creándose nuevos retos que abordar, algo normal y que seguirá pasando a lo largo de la historia, pues no existe ningún modelo político ni territorial perfecto que pueda perdurar como tal a lo largo de los años.

Desde el año 2010, con la ya famosa sentencia 31/2010 del TC, que declaraba como inconstitucionales algunos preceptos del Estatuto catalán de 2006, hemos presenciado una serie de acontecimientos que, bajo mi punto de vista, son consecuencia de aquella sentencia. Sin embargo, juzgar la justicia o injusticia de dicha sentencia no es el objetivo del presente estudio. A partir de aquel año, en Cataluña, se vivió un cambio de tendencia por parte de los sectores que hasta ese momento se declaraban nacionalistas, pues empezaron a replantearse la idea del famoso “derecho a decidir”, el cual fue objeto de un mayor debate en las elecciones al parlamento de Cataluña del año 2012, en las cuales, las fuerzas que incluían en su programa dicho “derecho a decidir”, obtuvieron la mayoría parlamentaria. Todo ello desencadenó en una serie de promesas por parte del ejecutivo catalán, el cual se dedicó durante varios años a diseñar planes para llevar a cabo el “derecho a decir” y la posterior independencia. Estos planes nunca han dado sus frutos, pues las dos consultas que el ejecutivo catalán realizó en 2014 y en 2017 fueron declaradas inconstitucionales por parte del TC, y creo que también es necesario mencionar que tanto la consulta del 2014 como la del 2017 contaron con una participación inferior al 50% de la sociedad catalana.

Personalmente me muestro contrario a la independencia de Cataluña, no tanto por una cuestión de inconstitucionalidad y de que dicha independencia no cabe en el actual marco jurídico, porque considero que, si reducimos un posicionamiento en contra de la independencia de Cataluña solo a que no es constitucional, creo que estaríamos teniendo una visión muy reduccionista de un conflicto tan complejo como lo es el conflicto catalán. La independencia de Cataluña y el llamado “derecho a decidir” no son posibles dentro del marco jurídico español, y esto es un hecho que debemos reconocer. Sin embargo, este no debe ser el único argumento para considerar. La legalidad es fundamental, pero también debemos abordar las cuestiones políticas y sociales subyacentes que han llevado a una parte de la población catalana a demandar un referéndum de autodeterminación. Considero importante señalar que los argumentos jurídicos, aunque sólidos, no abordan, el sentir de una parte de la ciudadanía, y en este sentido la insistencia en la ilegalidad del proceso independentista puede ser insuficiente para resolver el conflicto y podría incluso profundizar las divisiones existentes. Pongámonos en la hipotética situación de que el legislador español en un futuro incluye el “derecho a decidir” en la Constitución, hecho que cambiaría radicalmente el panorama. Es por ello, que, si el posicionamiento en contra de la independencia se ha centrado exclusivamente en el aspecto jurídico, esta postura podría transformarse en apoyo, dado que el marco legal se habría ajustado para permitir dicho derecho. Este hipotético cambio que planteo considero que subraya la importancia de no basar el debate exclusivamente en la legalidad vigente, sino también

en una visión a largo plazo de como queremos organizar nuestra convivencia como país, así como responder a las demandas de los distintos territorios que forman España. La sociedad catalana es compleja y actualmente se encuentra dividida entre partidarios y contrarios a la independencia. Más o menos el porcentaje de cada grupo, fijándonos en últimas elecciones catalanas, encuestas etc, ronda el 40-50%, porcentaje que bajo mi punto de vista hace imposible plantear una independencia como una posible solución, pues no se puede crear un país con la mitad de la sociedad en contra, si hablamos de consenso para aprobar una determinada ley importante, más aún sería necesario dicho consenso para una transformación tan importante como lo es un proceso de independencia. Por otro lado, mi posicionamiento en contra de la independencia de Cataluña es un posicionamiento en contra de este tipo de procesos divisivos de la sociedad, el mundo globalizado en el que vivimos me lleva a pensar que una independencia en el siglo XXI es dar pasos hacia atrás en el proceso de globalización. Considero, por tanto, que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa y sinceramente pienso que, sin Cataluña, España dejaría de ser España y Cataluña sin España, dejaría de ser Cataluña. Siempre abogaré por una España unida en su diversidad y desde el respeto a las diferentes nacionalidades culturales que la componen, que a su vez forman la nación española en su conjunto. Reformar el actual marco autonómico, e incluso considerar un cambio radical en su estructura, es un debate tanto enriquecedor como necesario en la España contemporánea. La evolución de la realidad política, social y económica del país exige una reflexión profunda sobre cómo estamos organizados territorialmente, así como un planteamiento si dicha organización responde a las demandas y necesidades actuales, evidentemente dentro de estos planteamientos tendremos múltiples posiciones, y creo que debatirlas ya de por sí, es un éxito. Este debate sobre la necesidad o no de una reforma de nuestro actual modelo territorial, considero que es esencial para el futuro de nuestro país, no se trata únicamente de resolver conflictos actuales, sino de anticiparse a futuros desafíos. Una reforma bien planteada podría fortalecer la unidad de España, respetar la diversidad de los distintos territorios y promover un equilibrio justo entre las aspiraciones de cada uno de esos territorios y los intereses nacionales. No ocultaré al afirmar que, para mí, ver a este país unido en el concepto fundamental de lo que es España, es una aspiración profunda. Todo ello lo planteo ya que creo que un posicionamiento tanto a favor como en contra de la amnistía debería tener en cuenta todos estos hechos.

La amnistía que ha sido aprobada por el legislador español plantea varios debates. Un debate es el debate político, debate que, si bien logro comprender, incluye varios elementos con los cuales no puedo mostrarme plenamente de acuerdo. La amnistía, tal y como se ha planteado por el PSOE, es una medida que bus-

ca la normalización institucional, política y social en Cataluña. Hasta este punto realmente puedo comprender la aprobación de una amnistía, pues el conflicto territorial, y más concretamente el catalán, deben ser abordados tomando decisiones excepcionales con el fin de solucionar una problemática que nuestro país acarrea desde hace ya varios años, que para mí y como he venido mencionando, no es otra que la cuestión territorial del Estado. Dicho esto, que hasta cierto punto entiendo y comparto, me falta una de las razones imprescindibles para poder estar en condiciones de mostrarme favorable a una medida tan excepcional como es la amnistía, y es la posición de la otra parte. La parte independentista, o por ser justos, sus líderes, no han planteado la amnistía como una medida excepcional de resolución de un conflicto territorial. Una de las partes quiere afrontar la cuestión territorial con una visión integradora, es decir, sin romper la unidad de España y dentro de la legalidad, y otra de las partes sigue con sus pretensiones secesionistas, y aunque estos planteamientos son perfectamente legítimos, lo verdaderamente importante es la voluntad, manifestada por algunos líderes independentistas, para volver a poner en marcha planes que van en contra del ordenamiento jurídico. La parte independentista, o, mejor dicho, sus líderes, no han realizado una renuncia expresa a la vía unilateral, vía que considero que no tiene ninguna legitimidad ni apoyo mayoritario en la sociedad catalana, y una mera renuncia a llevar a cabo una secesión por esa vía, considero que sería un paso muy importante por parte de la esfera independentista. Evidentemente los independentistas no tienen por qué renunciar a sus pretensiones, pero sí creo que, para estar en condiciones de aprobar una medida tan excepcional, y sobre todo para que en un futuro tenga buenos efectos, una condición importante sería que la parte independentistas al menos se comprometieran a respetar la legalidad española dentro, eso sí, de sus legítimas aspiraciones políticas, aspiraciones que deben ser tenidas en cuenta por la clase política española. Tampoco considero que debo pasar por alto el motivo subyacente de esta amnistía, que no es otro que la necesidad de asegurar una serie de votos para alcanzar una investidura en el Congreso de los Diputados. Esta circunstancia también influye de manera significativa el debate sobre la necesidad de una ley de estas características.

Desde un punto de vista jurídico aquellos argumentos favorables a una amnistía como constitucional, tienen una alegación fundada en el silencio que nuestra carta magna realiza sobre la cuestión de la amnistía, y sobre la capacidad que tiene el legislador para aprobar normas dentro de su función legislativa. Si bien considero que el hecho de que la Constitución no mencione la amnistía, y que por ese motivo ya sea constitucional, es un argumento que carece de una fuerza argumental suficiente. Todo lo que la Constitución prohíbe de forma expresa es inconstitucional, si bien hay muy pocas prohibiciones expresas, así como tam-

bién pocas permisiones. La mayoría de las veces se interpreta si el hecho atenta o no contra lo que la Constitución dice, esto se deduce de la propia Constitución y de sus principios. También se extiende a todo el contenido normativo que atente contra los principios constitucionales, incluso aunque no se encuentre expresamente prohibido en la Constitución, pues puede deducirse como hemos dicho a raíz de esta y de sus principios. La jurisprudencia Constitucional enumero, a raíz de la Ley 46/1977, varios requisitos en los que era factible la aprobación de una ley de amnistía. Actualmente no podemos llegar a la conclusión de que los requisitos para la aprobación de una ley de amnistía se cumplen. Cuestión distinta y ligando el punto de vista jurídico al político, sería la voluntad de solucionar la cuestión territorial por parte de todos los actores políticos, por ejemplo, una reforma constitucional podría avalar la previa aprobación de una ley de amnistía, no para instaurar un régimen distinto al de 1978, sino para reformar ese mismo régimen en cuanto a su cuestión territorial.

Todo lo expuesto anteriormente, me hace muy difícil adoptar un posicionamiento plenamente favorable a la amnistía, ya que pienso que no parte al 100% de la voluntad de solucionar un conflicto, que repito, existe, pero no porque no sea una medida excepcional suficiente, sino porque una de las partes no ha renunciado a llevar a cabo sus aspiraciones políticas mediante la vía unilateral. No pido que se renuncie a la aspiración de independencia, ya que es una aspiración legítima, sin embargo, creo que es fundamental que cualquier aspiración de este tipo se articule de manera que respete y opere dentro de los límites del marco legal vigente. En cambio, tampoco puedo estar plenamente en contra de esta medida desde un punto de vista político, porque sí pienso que sería una buena medida si de verdad todas las partes se comprometieran a abordar el conflicto territorial, y cuando digo todas las partes me refiero a todos los actores políticos de la política catalana y española. En resumen, la amnistía podría llegar a tener un papel muy importante en la resolución del conflicto territorial en nuestro país, pero su éxito y su legitimidad dependerá en gran medida del compromiso de todas las partes para trabajar dentro de los parámetros legales existentes. El conflicto territorial español merece decisiones excepcionales que bajo mi punto de vista pasan por, incluso, reformar nuestra carta magna, si bien soy consciente de que en estos momentos no se dan las condiciones de tener un debate serio y justo en el seno de la política española sobre esta cuestión, pues muchos son los intereses que vician el debate. No obstante, como ya he mencionado anteriormente, esto no me impedirá defender como posible solución una reforma constitucional para abordar la cuestión territorial, evidentemente estando abierto a explorar y aprender sobre las diversas soluciones que podrían existir para resolver este conflicto. Solo a través de un esfuerzo concertado y una actitud receptiva hacia las distintas

soluciones se podrá encontrar un camino que permita resolver este conflicto de manera justa y efectiva, y asegurar como fin el futuro de nuestro país.

En definitiva y como final al presente estudio, sí pienso que medidas excepcionales pueden ser posibles en nuestro ordenamiento jurídico, pero no puedo mostrarme plenamente favorable de una norma que no nace del consenso y de la voluntad real, y por todas las partes, de solucionar la problemática territorial, pues cada parte tiene una pretensión distinta y honestamente, la ciudadanía no conoce adecuadamente. Tampoco puedo mostrarme plenamente en contra, pues sí pienso que este tipo de medidas pueden ser positivas a la hora de afrontar el problema territorial que tiene España. Podría reconocer el potencial de este tipo de medidas para afrontar los múltiples desafíos que tiene España, pero mi posición está condicionada a la existencia de un consenso robusto y a la elaboración de un plan detallado que asegure su efectividad y sostenibilidad a largo plazo. Reconozco que la aprobación de esta amnistía podría tener un impacto positivo en el futuro, ofreciendo una solución a las tensiones políticas actuales y fomentando la estabilidad de nuestro país. Sin embargo, también es posible que el resultado no sea favorable, especialmente y como vengo mencionando, si no se acompaña de una planificación y un enfoque integral sobre la organización territorial de España. La ausencia de esta planificación me plantea serias dudas sobre la eficacia y la sostenibilidad de la amnistía. Es decir, consideraría un fracaso la aprobación de la amnistía si en un futuro se repiten los hechos del 2017, y especialmente la declaración unilateral de independencia. En otras condiciones, me mostraría plenamente a favor de una norma de estas características, pues pienso que, si de verdad existe una voluntad de resolver el conflicto territorial, esta norma podría ser un paso esencial hacia una solución efectiva. La amnistía, en ese contexto, podría servir como un instrumento crucial para el dialogo y avanzar hacia un entendimiento mutuo. En ultima instancia, el objetivo debería ser asegurar un futuro estable y próspero para nuestro país. Esto requeriría una visión que no solamente se centre en la resolución de conflictos inmediatos, sino que también contemple una visión a largo plazo, con el fin de anticiparse a posibles problemas futuros relacionados con la cuestión territorial. En conclusión, el país unido en su diversidad y respetando el concepto fundamental de lo que es España, representa para mí uno de los objetivos más importantes y nobles que podemos perseguir como nación. Abogar por una España que, a pesar de sus diferencias, se mantenga unida en su esencia, es fundamental para construir un futuro en el que todos los ciudadanos puedan sentirse parte de un proyecto común. Es un desafío que requiere valentía, empatía y una visión a largo plazo, pero que sin ninguna duda es la base sobre la cual se puede edificar una nación más fuerte y cohesionada. En este sentido, la unidad en nuestra diversidad desde el respeto a la idiosincra-

sia de los distintos territorios no solo es un ideal a alcanzar, sino una realidad que debemos construir y preservar con esfuerzo y dedicación. Las generaciones futuras heredarán el país y la sociedad que construyamos hoy, y es nuestra responsabilidad garantizar que ese legado sea uno de cohesión, respeto y entendimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

Aduriz, I., “España es una de las 24 democracias plenas del mundo, según “The Economist””, *El Diario* 15 de febrero de 2024. [https://www.eldiario.es/politica/espana-24-democracias-plenas-mundo-the-economist\\_1\\_10926743.html#:~:text=Ahora%2C%20a%20pesar%20de%20que,de%208%2C07%20so-bre%2010.](https://www.eldiario.es/politica/espana-24-democracias-plenas-mundo-the-economist_1_10926743.html#:~:text=Ahora%2C%20a%20pesar%20de%20que,de%208%2C07%20so-bre%2010.)

Alcoberro, A., *Historia de Cataluña en 100 episodios clave*. Lectio Ediciones, Barcelona, 2016.

Aragón, M., “La Constitución no permite la amnistía; por Manuel Aragón, catedrático emérito de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional”. *Diario del Derecho* 29 de agosto de 2023. [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1236494](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1236494)

Avilés Farré, J, Egido León, A y Mateos López, A., *Historia Contemporánea de España desde 1923*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011.

Blanco Valdés, R.L., *El Laberinto territorial español*. Alianza Editorial, Madrid, 2014.

Cano Paños, M.A., “Los delitos de rebelión y sedición en el ordenamiento jurídico español y su eventual aplicación al proceso independentista catalán”. *Revista electrónica de Estudios Penal es y de la Seguridad*, nº5 2019.

Cánovas Morillo, C., “La interpretación de la Constitución o la devolución de las multas: diferencias entre las amnistías de 2021 y 2023”. *Newtral* 23 de noviembre de 2023. <https://www.newtral.es/diferencias-proposiciones-leyes-amnistia/20231123/>

Conde Martín de Hijas, V., “Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña” *Diario del Derecho*, s.f. [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1237646](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1237646)

De Blas Guerrero, A y Rubio Lara, MJ., *Teoría del Estado I (El Estado y sus instituciones)*. Universidad nacional a distancia, Madrid, 2016.

De Blas Guerrero, A, Fernández-Miran Alonso, F, De Andrés Sanz, J y Sánchez- Roca Ruiz, M., *Sistema político español* Universidad nacional a distancia, Madrid, 2014.

Díaz Revorio F.J, “Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” *Diario La Ley*, 10 de enero de 2024. <https://diariolaley.laley-next.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1C-TEAAmMLS2NLI7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAGthFeA-qAAAAWKE>

Díaz Revorio, F.J, “La amnistía es inconstitucional” *La Voz de Galicia* 3 de septiembre de 2023. [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2023/09/03/amnistia-inconstitucional/0003\\_202309G3P12995.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2023/09/03/amnistia-inconstitucional/0003_202309G3P12995.htm)

Dickens, C., “Grandes esperanzas”, Traducido por Jonio González, Penguin Clásicos, 1861.

Domínguez, I y Alberola, M., “El Senado aprueba aplicar el artículo 155 en Cataluña. *El País* 27 de octubre de 2017. [https://elpais.com/politica/2017/10/27/actualidad/1509105725\\_777595.html](https://elpais.com/politica/2017/10/27/actualidad/1509105725_777595.html)

EFE., “El PP presenta el recurso contra el Estatut por usar el término nación e “imponer” el catalán” *El Confidencial* 30 de julio de 2006. [https://www.elconfidencial.com/espana/2006-07-30/el-pp-presenta-el-recurso-contra-el-estatut-por-usar-el-termino-nacion-e-imponer-el-catalan\\_509630/](https://www.elconfidencial.com/espana/2006-07-30/el-pp-presenta-el-recurso-contra-el-estatut-por-usar-el-termino-nacion-e-imponer-el-catalan_509630/)

Fdez-Chillón, R “Las diferencias entre la amnistía que exige el separatismo y la “amnistía fiscal” de Montoro en 2012” *El Debate* 24 de agosto de 2023. Artículo disponible en: [https://www.eldebate.com/espana/20230824/diferencias-entre-la-amnistia-exige-separatismo-amnistia-fiscal-montoro-2012\\_135452.html](https://www.eldebate.com/espana/20230824/diferencias-entre-la-amnistia-exige-separatismo-amnistia-fiscal-montoro-2012_135452.html)

Ferandes Romero, I., “No se reguló la amnistía en la Constitución Española adrede”, *La Razón* 13 de septiembre de 2023. [https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede\\_202309136500e757d60bc-60001c9644b.html](https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede_202309136500e757d60bc-60001c9644b.html)

Figueroa, G., “El Congreso aprueba la ley de amnistía con los votos del PSOE y sus socios parlamentarios” *Onda Cero* 14 de marzo de 2023. [https://www.ondacero.es/noticias/espana/congreso-aprueba-ley-amnistia-votos-psoe-sus-socios-parlamentarios\\_2024031465f302a9d3310300014e6ac5.html](https://www.ondacero.es/noticias/espana/congreso-aprueba-ley-amnistia-votos-psoe-sus-socios-parlamentarios_2024031465f302a9d3310300014e6ac5.html)

García Rivas, N., *Rebelión (Delito de)*. Revista en Cultura de la Legalidad,

n.º 18 2020.

García, L, “Artur Mas: “Ha llegado la hora de ejercer el derecho a la autodeterminación”, *La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2012. <https://www.lavanguardia.com/politica/20120925/54351101655/artur-mas-ejercer-derecho-autodeterminacion.html>

Iglesias, E “Qué es la amnistía fiscal y la amnistía política: antecedentes en España” *El Economista* 7 de noviembre de 2023. <https://www.eleconomista.es/actualidad/noticias/12526987/11/23/que-es-la-amnistia-fiscal-y-antecedentes-en-espana.html>

Lamarca Pérez, C., *Delitos, La parte especial del Derecho penal*. Dykinson, Madrid, 2017.

Llorenç B, “Unas 600.000 personas en la manifestación independentista”, *La Vanguardia* 14 de septiembre de 2012. <https://www.lavanguardia.com/politica/20120914/54349577571/manifestacion-independentista-600-000-personas.html>

López Guerra, L y Espín, E (dir.), *Manual de Derecho Constitucional*. Tirant lo blanch, Valencia, 2022.

Majón-Cabeza Olmeda, A., “Releyendo la Ley de Amnistía de 1977” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2023.

Marcos, P, “El PP recurre al Constitucional el Estatuto catalán “para impedir un daño irreparable”, *El País* 1 de agosto de 2006. [https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213\\_850215.html?event\\_log=go](https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213_850215.html?event_log=go)

Martín Pallín, J.A., “La amnistía es compatible con la Constitución” *CTXT Contexto y Acción* 8 de febrero de 2021. <https://ctxt.es/es/20210201/Firmas/34999/amnistia-presos-proces-constitucion-jose-antonio-martin-pallin.htm>

Marx, K y Engels, F., “El Manifiesto Comunista”, Traducido del alemán por Mauricio Amster, Babel, Santiago de Chile, 1948.

Morillas Cueva, L., *Estudios sobre el código penal reformado*. Dykinson, Madrid, 2015.

Muñoz Cuesta, J., *El delito de sedición: protagonista del debate jurídico de la sentencia del “procés”*. Thomson Reuters, 2019.

Olcese Schenone, G.M., *Derecho a decidir y autodeterminación en el caso*

*catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo con el Derecho Constitucional español*. AIS Iuris Salmantincensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología, Volumen 3, nº1, 2015.

Oms, J, Mondelo, V y González, G, “El clamor independentista colapsa Barcelona”, *El Mundo* 11 de septiembre de 2012. <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/11/barcelona/1347377095.html>

Palomas I Moncholí, J, “Francesc Macià” *MemoriaEsquerra, La Hiperenciclopedia Histórica D’Esquerra Republicana*, s.f. <https://memoriaesquerra.cat/biografies/macia-llussa-francesc>

Pérez Royo, J, “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” *El Diario* 2 de agosto de 2023. [https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia\\_132\\_10425250.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html)

Pons, M, “Francesc Macià regresa del exilio para ser presidente” *El Nacional* 22 de febrero de 2021. [https://www.elnacional.cat/es/efemerides/francesc-macia-retorna-del-exilio-para-ser-presidente\\_585312\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/efemerides/francesc-macia-retorna-del-exilio-para-ser-presidente_585312_102.html)

Queralt Del Hierro, M.P., *Atlas ilustrado de la Historia de España*. Editorial Susaeta, Madrid, 2006.

Quintero Olivares, G., “Los indultos: el derecho de gracia y la política española”, *Revista de pensamiento jurídico* N°30, 2021.

Ramos Tapia, I y Ruiz Robledo, A., “¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?”, *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, ap. VI. <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1C-TEAAmNzYwtzc7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAKldIPM-qAAAAWKE>

Redondo Hermida, A., “Una nueva ley de amnistía es inconstitucional”, *La Razón* 15 de octubre de 2023. [https://www.larazon.es/opinion/nueva-ley-amnistia-inconstitucional\\_20231015652b175490d39d0001190956.html](https://www.larazon.es/opinion/nueva-ley-amnistia-inconstitucional_20231015652b175490d39d0001190956.html)

Requejo Pagés, J.L., “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”, *Historia Constitucional* (Revista electrónica), nº 2, 2001.

Ríos, P y Piñol, A., “El Parlament de Catalunya aprueba la resolución para declarar la independencia”. *El País* 27 de octubre de 2017. [https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810\\_557081.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html)

Rivera, A., “La amnistía de 1977 y los debates sobre el pasado”. *Revista Del*

Centro de Historia Del Crimen De Durango, nº 18 2022.

Rubio Martín, A., “Quienes son los 18 procesados por el 1-O en Cataluña y de qué se les acusa” *La Cope* 29 de octubre de 2018. [https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/quienes-son-los-procesados-del-1-o-que-enfrentan-juicio-oral-que-les-acusa-20181029\\_284519](https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/quienes-son-los-procesados-del-1-o-que-enfrentan-juicio-oral-que-les-acusa-20181029_284519)

Ruiz Bursón, F.J., “¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra”, *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, nº 37, 2023.

S. Baquero, C., “Un 90% de “síes” con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern”, *El País* 2 de octubre de 2017. [https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063\\_586836.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html)

S.n. “¿Qué diferencia hay entre indulto y amnistía?” *El Mundo* 13 de noviembre de 2023. <https://www.elmundo.es/como/2022/04/05/624c4df9fdddf-87b78b45da.html>

S.n. “Amnistías: fuera de nuestras fronteras: los casos de Portugal, Francia, Italia y Alemania” *Demócrata “información parlamentaria”* 16 de septiembre de 2023. <https://www.democrata.es/claves-del-dia/amnistias-fuera-de-nuestras-fronteras-los-casos-de-portugal-francia-italia-y-alemania/>

S.n. “Delitos de Rebelión y Sedición: ¿en qué consisten y en qué se diferencian? *Castillo Castrillón -Abogados-* s.f. <https://castillocastrillonabogados.es/rebelion-y-sedicion/#:~:text=El%20delito%20de%20rebeli%C3%B3n%3A%20car%C3%A1cter%20y%20pena&text=La%20rebeli%C3%B3n%20se%20configura%20como,tanto%20no%20cabe%20la%20tentativa.>

S.n. “Dictadura de Primo de Rivera. Asamblea Nacional 1923-1930” *Congreso de los Diputados*, s.f. <https://www.congreso.es/es/cem/primoriv>

S.n. “Editorial: Cinco razones por las que nos oponemos a la amnistía al “procés” *Hay Derecho* 15 de marzo de 2024. <https://www.hayderecho.com/2024/03/15/amnistia-cinco-razones-en-contra/>

S.n. “El Gobierno concede el indulto a los nueve condenados en el juicio del procés”, *La Moncloa* 22 de junio de 2021. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/220621-cministros.aspx>

S.n. “El PSOE registra en el Congreso la ley de amnistía sin sus socios” *Valencia Plaza* 13 de noviembre de 2023. <https://valenciaplaza.com/psoe-regis->

tra-congreso-ley-ammnistia-sin-sus-socios

S.n. “Elecciones Generales” *El País*, 23 de julio de 2023. <https://elpais.com/espana/elecciones/generales/>

S.n. “Francesc Macià”. *Biografías y Vidas. La enciclopedia en línea*, s.f. <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/macia.htm>

S.n. “La industrialización en España”. *eScholarium*, s.f. [https://escholarium.educarex.es/useruploads/r/c/50209/scorm\\_imported/52424635115958138436/3\\_la\\_industrializacin\\_en\\_espa.html](https://escholarium.educarex.es/useruploads/r/c/50209/scorm_imported/52424635115958138436/3_la_industrializacin_en_espa.html)

S.n. “La Renaixença”, *Llengua catalana i literatura*, s.f. <https://joanlopezcasanoves.jimdofree.com/batx1/literatura/la-renaixen%C3%A7a/>

S.n. “Miquel Roca i Junyent”. *CIBOB Barcelona Centre For International Affairs*, s.f. [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/espana/miquel\\_roca\\_i\\_junyent](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/espana/miquel_roca_i_junyent)

S.n. “Rajoy rechaza el pacto fiscal que propone Mas”, *Expansión* 21 de septiembre de 2012. <https://www.expansion.com/2012/09/20/catalunya/1348141379.html>

S.n. “Sánchez justifica la amnistía: “Hay que hacer de la necesidad virtud”, *Canal Sur* 15 de noviembre de 2023. <https://www.canalsur.es/noticias/sanchez-justifica-la-ammnistia-hay-que-hacer-de-la-necesidad-virtud/1984365.html>

Schwabe, J., “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán”. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlín, 2009.

Secretaría General del Congreso de los Diputados, “Las actas de la ponencia constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

Tocqueville, A., “La democracia en América”, Traducido por Alexis de Tocqueville, Alianza editorial, 1835.