



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 74

20 de marzo de 2024

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.
(624/000001)

(Cong. Diputados, Serie B, núm. 32
Núm. exp. 122/000019)

ACUERDO DE TRAMITACIÓN

ACUERDO DE LA MESA DEL SENADO DE CALIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA

La Mesa del Senado, en su reunión del día 19 de marzo de 2024, de conformidad con las competencias que le atribuyen los artículos 36.1 c) y 104 del Reglamento del Senado, ha adoptado el siguiente acuerdo de calificación de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña:

1. Admisión a trámite

1.1. Se acuerda admitir a trámite la iniciativa, considerando que la Mesa del Senado no podría adoptar un acuerdo de no admisión, a la vista de lo preceptuado en el artículo 90.1 de la Constitución, del cual se deduce que hay una obligación automática *ex constitutione* de someter el texto legislativo remitido por el Congreso de los Diputados a la deliberación del Senado.

1.2. No obstante acatar el Senado dicha obligación constitucional de tramitar la iniciativa, se hace constar expresamente en este acto de admisión a trámite las dudas sobre su constitucionalidad, advertidas en los Informes de la Secretaría General del Senado sobre la citada Proposición de Ley Orgánica, de fecha 18 de marzo de 2024, tanto desde el punto vista de la constitucionalidad material y formal como por la infracción de las reglas esenciales de formación de la voluntad de las Cámaras debido a los vicios de procedimiento producidos durante su tramitación en el Congreso de los Diputados y la vulneración que su tramitación en el Senado puede comportar para los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución. A estos efectos, por la Mesa se advierte que:

- Existe una manifiesta incompetencia del Senado por razón de la materia para legislar sobre la amnistía, pues no existe una previsión en la Constitución que faculte a las Cortes Generales a otorgar amnistías mediante ley, lo que se deduce de la falta de mención de las amnistías en el artículo 62 i), de la normatividad de la Constitución proclamada en su artículo 9.1, de la exclusividad de la jurisdicción (artículo 117) y de la obligación de cumplimiento de las sentencias firmes (artículo 118).

- Se trata de una iniciativa calificada por el Congreso como Proposición de Ley cuando en realidad constituye una reforma constitucional encubierta, pues la misma tiene el efecto de modificar la Constitución para atribuir a las Cortes Generales una competencia que no tienen expresamente reconocida en la Constitución. Ello supone un vicio de procedimiento y la vulneración del artículo 23 de la Constitución, por la utilización fraudulenta del procedimiento legislativo para fines que no le son propios, ya que en el Pleno del Congreso se han exigido mayorías de ley orgánica, insuficientes para acometer una reforma constitucional; y en el Senado, tal tramitación como Proposición de Ley Orgánica —que la Cámara no puede variar— supone ignorar las mayorías cualificadas que se exigen en la misma para tramitar tales reformas constitucionales así como la eventual celebración del referéndum si así resulta obligado, conforme a los artículos 167 y 168 de la Constitución.

- Incluso aunque dicha competencia de otorgar amnistías mediante ley se reconociera a las Cortes Generales, estamos ante una Proposición de Ley Orgánica que supone las siguientes vulneraciones materiales de valores, principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución:

- Valor superior de la justicia (artículo 1.1) y principio de separación de poderes. Invasión del ejercicio de la función jurisdiccional (artículos 66.2 y 117.1 y 3 y 118) y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1).

- Valor superior de la igualdad (artículo 1.1), principio de igualdad (artículo 9.2) y derecho fundamental de igualdad ante la ley y no discriminación (artículo 14). Vulneración, además, de los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

- Derecho fundamental a la libertad ideológica (artículo 16).

- Principios de seguridad jurídica y legalidad penal (artículos 9.3 y 25.1) y derecho fundamental a la libertad y a la seguridad (artículo 17).

- Derecho fundamental al ejercicio de la función representativa (artículo 23).

Asimismo, supone las siguientes vulneraciones constitucionales formales:

- Desborda la naturaleza de la ley singular, tal como es entendida por el Tribunal Constitucional (STC 129/2013, de 4 de junio), con vulneración, de nuevo, de los principios de separación de poderes, igualdad y no discriminación, legalidad penal y seguridad jurídica.

- Vulnera el artículo 81.1 de la Constitución, suponiendo una ampliación indebida e injustificada del mismo a materias que no le son propias y que constituyen *numerus clausus*, lo que, a su vez, provoca el vicio de procedimiento legislativo y la vulneración de artículo 23 de la Constitución por haberse exigido en el Pleno del Congreso de los Diputados mayorías que formalmente no son procedentes, obligando, con ello, al Senado a su tramitación como ley orgánica.

No solo el ordenamiento constitucional interno resulta vulnerado, también el Derecho de la Unión Europea y varias normas internacionales en materia de Derechos Humanos:

- La amnistía del delito de malversación de caudales públicos no puede depender de la intención de no enriquecimiento, lo cual puede vulnerar la Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF), pues el concepto armonizado de malversación («que perjudique de cualquier manera a los intereses financieros de la Unión») no está condicionado por el hecho de que concurra o no un propósito de enriquecimiento personal.

- La amnistía del terrorismo no se puede justificar con la remisión a la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo, pues eso supone ignorar la aplicación de nuestro Código Penal que ya traspuso dicha Directiva. Adicionalmente, no todos los delitos tipificados por la Directiva quedan excluidos del ámbito de la amnistía, quedando así la legislación española fuera de la regulación armonizada.

- La fórmula utilizada para la exclusión de la amnistía de los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional, podría vulnerar el principio de legalidad en materia penal, en la medida que trasluciera un criterio interpretativo ajeno al marco conceptual y jurisprudencial propio del Código Penal y que ampara un ámbito de decisión propio de los jueces en la interpretación y aplicación de la ley, y resultar indiciarios de albergar supuestos particulares.

- Respecto a los delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes la fórmula indeterminada que se utiliza para que queden comprendidos en el ámbito material de la amnistía, podría vulnerar el

principio de legalidad en materia penal, en la medida que ampara un ámbito de decisión propio de los jueces en la interpretación y aplicación de la ley, y resultar indiciarios de albergar supuestos particulares.

— La amnistía vulnera la cláusula del Estado de Derecho del artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su vertiente de división de poderes e independencia judicial, al suponer una orden singular del legislativo (no una ley, con su carácter de norma general) respecto de la forma en que los tribunales deben ejercer su función.

— La amnistía vulnera el artículo 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que excluye de la posibilidad de aplicación de la ley penal retroactiva más favorable la amnistía de determinadas conductas que puedan ser consideradas delictivas conforme al orden público internacional.

Todo ello provoca la infracción de los siguientes preceptos constitucionales:

— El artículo 93 que determina la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del Derecho de la Unión Europea.

— El artículo 10.2 que obliga a la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

— Los artículos 96 y 94 en cuanto que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno y su denuncia requiere el mismo procedimiento de aprobación previsto en el artículo 94; de forma que su incumplimiento viene a equivaler a una denuncia encubierta que infringe ambos preceptos. Ello en relación con el artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que se refiere al principio de prevalencia de los tratados válidamente celebrados sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas constitucionales.

• Se trata, adicionalmente, de una iniciativa que adolece de vicios formales de procedimiento sucedidos durante su tramitación en el Congreso de los Diputados:

— Rechazo del Dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, a pesar de ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los artículos 79.2 de la Constitución y 79.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con el artículo 131.2 del mismo.

— Infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo Dictamen, con vulneración de los artículos 131.2 del Reglamento del Congreso en relación con los artículos 93 y 94.

— Falta de emisión de un nuevo Dictamen por la Comisión de Justicia, en contra de lo exigido en el artículo 131.2 del Reglamento del Congreso, en relación con los artículos 113 y 114. Falta de elaboración de un nuevo Informe de la Ponencia que sirviera de base al Dictamen y falta de celebración de un trámite de votación en Comisión de las anteriores enmiendas y transaccionales que quedaron vivas.

— Conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales, en contra del artículo 69 del Reglamento del Congreso, y falta de convocatoria formal de la Mesa de la Comisión de Justicia para su calificación con vulneración de los artículos 79.1 de la Constitución y 78.1 del Reglamento del Congreso.

2. Procedimiento, publicación, plazo de enmiendas y comisión competente

2.1. Al amparo del artículo 133.2 del Reglamento del Senado, se acuerda que la Proposición de Ley Orgánica se tramite en el Senado por el procedimiento legislativo ordinario (artículos 104 a 128 del Reglamento del Senado), disponiendo la Cámara de un plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, que concluye el día 16 de mayo de 2024, para aprobarlo expresamente o para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo, conforme al artículo 106.1 de dicho Reglamento.

2.2. De conformidad con el artículo 104.1 del Reglamento, se acuerda la publicación de la Proposición de Ley Orgánica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 20 de marzo de 2024.

2.3. De conformidad con el artículo 104.2 del Reglamento, se dispone la apertura de un plazo para la presentación por los Senadores o los Grupos Parlamentarios de enmiendas y propuestas de veto a la Proposición de Ley Orgánica que, según dispone el artículo 107.1 del Reglamento, tendrá una duración de diez días contados a partir de aquel en que se haya publicado la Proposición de Ley Orgánica, concluyendo el día 3 de abril de 2024.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 74

20 de marzo de 2024

Pág. 5

2.4. Constituir, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento del Senado, una Comisión conjunta de las Comisiones Constitucional y de Justicia, a la que se le encomienda el dictamen de la Proposición de Ley Orgánica, de conformidad con el artículo 104.2 del Reglamento del Senado.

Dicha Comisión conjunta quedará integrada por 32 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

- Grupo Parlamentario Popular en el Senado: 17.
- Grupo Parlamentario Socialista: 9.
- Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu): 2.
- Grupo Parlamentario Plural en el Senado Junts per Catalunya-Coalición Canaria-Agrupación Herreña Independiente-Bloque Nacionalista Galego: 1.
- Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV): 1.
- Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (Más Madrid, Eivissa i Formentera al Senat, Compromís, Agrupación Socialista Gomera y Geroa Bai): 1.
- Grupo Parlamentario Mixto: 1.

Los grupos parlamentarios designarán a los miembros de la Comisión conjunta entre sus representantes en las Comisiones Constitucional y de Justicia. El plazo para la designación concluirá a las 12 horas del día 21 de marzo de 2024.

La Mesa de la Comisión conjunta estará integrada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Dichos cargos, así como los designados por los grupos parlamentarios como portavoces, percibirán los complementos asignados a los mismos en el caso de que no los perciban como miembros de las Mesas o portavoces de las comisiones de origen.

Este acuerdo será notificado a los Grupos Parlamentarios y a la Comisión conjunta de las Comisiones Constitucional y de Justicia, así como a la Dirección de Comisiones del Senado y al Congreso de los Diputados, y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Palacio del Senado, 19 de marzo de 2024.—P.D., **Sara Sieira Mucientes**, Letrada Mayor del Senado.