



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 4

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)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Fernando Carbonell Tatay (GPMX), la Senadora Paloma Gómez Enríquez (GPMX) y el Senador Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Palacio del Senado, 26 de marzo de 2024.—**Fernando Carbonell Tatay, Paloma Gómez Enríquez y Ángel Pelayo Gordillo Moreno.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Fernando Carbonell Tatay (GPMX), de doña Paloma Gómez Enríquez (GPMX)
y de don Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX)**

El Senador Fernando Carbonell Tatay (GPMX), la Senadora Paloma Gómez Enríquez (GPMX) y el Senador Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Exposición de motivos

Esta propuesta de veto a la presente Proposición de Ley Orgánica debe comenzar por lamentar la propia necesidad de su existencia, por referirse a una iniciativa legislativa que jamás debió tramitarse por las Cortes Generales, y que por tanto tampoco debió ser admitida por los órganos de gobierno de esta Cámara. La Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña («la PLO») constituye una aberración jurídica, política y moral que, al tiempo que incorpora al ordenamiento jurídico una norma flagrantemente incompatible con la Constitución, y que implica una radicalización en el proceso de destrucción de la unidad política de nuestro país, introduce un factor de profunda degradación ética en el sistema institucional. Esta triple vertiente jurídica, moral y política es la que se va a considerar en la presente propuesta de veto.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 5

I

La PLO es la propuesta de una norma que atenta directamente contra el orden constitucional. Así lo han manifestado los Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados en sus Observaciones Técnicas de 10 enero de 2024, y la Secretaría General de esta Cámara en un informe cuyo contenido se ha dado a conocer el pasado día 18 de marzo de 2024. En el mismo sentido se ha pronunciado asimismo el pleno del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en un informe aprobado el día 21 de marzo de 2024. Aunque son innumerables las organizaciones e instituciones, españolas y de ámbito internacional, que han mostrado su honda preocupación, cuando no su absoluto rechazo a esta iniciativa legislativa, debe reseñarse la especial trascendencia que a este respecto tienen las opiniones de los letrados de ambas Cámaras de las Cortes Generales, y del órgano de gobierno del Poder Judicial. El hecho de que los letrados de la Comisión de Justicia de la Cámara Baja y del Senado, cuyas funciones específicamente técnicas les colocan natural e invariablemente en una posición de neutralidad con respecto a las fuerzas políticas, hayan considerado imprescindible pronunciarse con esa claridad sobre los defectos de constitucionalidad de una iniciativa tan controvertida, da buena idea del estado verdaderamente alarmante en que se encuentra el sistema constitucional. Y tal estado alarmante es confirmado por el mencionado dictamen del CGPJ, que es precisamente el órgano de gobierno del poder del Estado que más directamente es agredido por la PLO de amnistía.

La lista de argumentos jurídicos que pueden esgrimirse acerca de la inconstitucionalidad de la PLO sería casi interminable, y muchos de ellos aparecen en los informes referidos. No obstante, es necesario que se recuerden los más importantes a la hora de justificar con la debida contundencia esta propuesta de veto. El más evidente es también el más literal: el artículo 62 i) de la Constitución Española (CE) excluye expresamente los indultos generales, lo cual, con un elemental criterio interpretativo *a fortiori*, implica asimismo la exclusión de la amnistía. Si la norma fundamental descarta la posibilidad de que la figura jurídica del indulto, que elimina la pena por un delito, sea aplicada con carácter general, con mayor motivo habrá querido desechar la hipótesis de una amnistía, que con ese mismo carácter general no solamente deja sin efecto la pena sino también el delito mismo. Este argumento, por sí solo, bastó para que la Mesa del Congreso de los Diputados negara en su reunión de 23 de marzo de 2021 la admisión a trámite de una proposición de ley orgánica de amnistía semejante en sus propósitos a la actual PLO.

Igualmente evidente es el argumento de que la falta de mención de la amnistía en la CE no se debe a un olvido, o a una omisión que pudiera equivaler a una aceptación potencial de una figura no expresamente prohibida. Lo cierto es que en el proceso de elaboración de la Constitución la posibilidad de incorporar la amnistía estuvo presente: porque aparecía en anteriores textos constitucionales de nuestro Derecho histórico; porque estaba muy reciente la aprobación de la Ley de Amnistía de 1977, que había sido uno de los hechos más significados —y controvertidos— de la Transición política; y porque explícitamente fue llevada al debate constituyente por medio de dos enmiendas que preconizaban la inclusión de la figura en el texto de la norma fundamental, las cuales fueron rechazadas. Es decir, con un criterio de interpretación histórica puede afirmarse que hubo en la aprobación de la Constitución una expresa voluntad de excluir la amnistía de sus disposiciones.

De otra parte, en ningún caso puede admitirse que la omisión de la amnistía por la CE pueda tomarse como una tácita permisón de la misma. La regla básica de la organización social según la cual lo que no está prohibido está permitido puede aplicarse a los particulares, pero no a los poderes públicos; y menos aún cuando se trata de una figura como la amnistía la cual, como se expondrá a continuación, compromete muchos de los principios básicos en que se asienta el orden constitucional.

Y es que hay consideraciones todavía más contundentes, desde el punto de vista propiamente constitucional, para rechazar de modo tajante esta PLO por su incompatibilidad fundamental con el ordenamiento jurídico. Así, la amnistía que plantea cuestiona radicalmente la sujeción de los ciudadanos y del poder público a la Constitución y al propio ordenamiento; ataca brutalmente al Poder Judicial al negar su exclusividad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales; destruye con ello las bases mismas del imperio de la ley y del Estado de Derecho; y atenta de forma directa contra los principios de igualdad y justicia, valores superiores del ordenamiento, al tiempo que lesiona varios de los derechos fundamentales contemplados en el Título I de la norma fundamental. La gravedad de cada uno de estos factores reclama que se les dedique una mínima atención.

En efecto, la amnistía postulada por la PLO viene a enmendar las previsiones de un precepto que, como el artículo 9 de la CE, es esencial en el orden jurídico configurado en la Constitución. Así, los principios de legalidad, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 6

y la exigencia de sujeción de estos y de los ciudadanos a la Constitución y al resto del ordenamiento, todos ellos se ven absolutamente impugnados por una propuesta legislativa cuyo propósito es convalidar, por pura conveniencia partidista, gravísimas acciones que estaban francamente dirigidas a destruir el orden constitucional. La amnistía representa una excepción a este deber de cumplir el ordenamiento; una excepción que la propia CE no contempla.

En segundo lugar, la PLO es fundamentalmente una agresión contra el Poder Judicial y contra su independencia. Esta agresión la perpetran los partidos que detentan la mayoría en la Cámara Baja del poder legislativo, y su pretensión es la de despojar a jueces y tribunales de la potestad jurisdiccional que, con arreglo al artículo 117.3 CE, les corresponde con exclusividad. La hipotética ley de amnistía supondría una usurpación, por un acto de las Cortes Generales, de la función de juzgar y ejecutar lo juzgado que solamente los órganos judicialmente legalmente constituidos pueden desarrollar. Esta expropiación, realmente tiránica, de las facultades propias de los tribunales de justicia, implica un cuestionamiento radical de las bases del Estado de Derecho: independencia del Poder Judicial, separación de poderes, sometimiento de los poderes públicos al imperio de la ley, control judicial de la legalidad de los actos de la Administración.

La iniciativa, al favorecer solamente a delincuentes movidos por la «intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña», está vulnerando claramente el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE, ya que no da ni prevé que se dé un tratamiento igualmente favorable a quienes hubieren realizado las mismas acciones movidos por otros planteamientos ideológicos; con ello se está lesionando además derechos fundamentales como el de libertad ideológica del artículo 16 de la Constitución, ya que se está dando un tratamiento privilegiado a quienes han obrado ilícitamente por la sola razón de haberse inspirado en unas concretas convicciones; las mismas conductas delictivas, perpetradas en nombre de unas concepciones ideológicas diferentes, no reciben ese tratamiento privilegiado. Puede hablarse por tanto de un «doble rasero» absolutamente incompatible con el citado principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, al preverse un tratamiento desigual para casos iguales, se niega también el principio de justicia, que ya había sido atacado al agredirse al poder del Estado más directamente responsable de su aplicación. De esta forma, los valores superiores del ordenamiento jurídico que son constitucionalmente la justicia y la igualdad son gravemente dañados por la PLO.

Pero la iniciativa tiene muchos más elementos contaminantes desde el punto de vista constitucional: atenta contra la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias firmes del artículo 118 CE; no siendo una verdadera ley en sentido material por pretender ser una ley especial, como tal ley especial también es gravemente deficiente, dada la indeterminación de sus supuestos de hecho; por ser un acto parlamentario no legislativo en sentido material, no puede reclamarse de él que implique la aplicación del principio de retroactividad de ley penal más favorable; y tampoco es correcta su presentación como proposición de ley orgánica, porque ni constituye un desarrollo normativo de los derechos fundamentales y libertades públicas del Título I de la Constitución, ni regula ninguna de las materias en que el artículo 81 u otros de la CE establecen reserva de ley orgánica.

Tanto las Observaciones Técnicas de los letrados de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, como el informe de la Secretaría General del Senado, son muy claros al indicar que la iniciativa debería, en su caso, haberse tramitado a través de un procedimiento de reforma constitucional. El no hacerlo no solamente convierte a la iniciativa en ultra vires, sino que supone agredir el derecho fundamental de los representantes parlamentarios, reconocido en el artículo 23 CE, al ser su contenido esencial distinto según el objeto de la propuesta. Se atenta especialmente con ello, además, a la posición constitucional de esta Cámara Alta, que es mucho más importante y decisiva en el procedimiento de reforma de la Constitución. Con razón concluye el último informe mencionado que la PLO es «una reforma constitucional encubierta o un fraude constitucional o un producto normativo imposible».

La propuesta legislativa de amnistía es además contraria al Derecho de la Unión Europea (UE). Su incompatibilidad con los principios de justicia e igualdad y con la independencia judicial la hacen asimismo incompatible con el principio de Estado de Derecho del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. La ilicitud de PLO a la vista del acervo de la UE se aprecia inmediatamente al constatar su finalidad discriminatoria a favor de determinados delincuentes en función del interés político de los promotores de la norma; o al observar cómo pretende que, por un acto singular del parlamento —y no deja de serlo por mucha apariencia meramente formal de ley que se le dé— se determine la ordenación del proceso por los tribunales de justicia respecto a concretas personas.

A este respecto, es llamativa la exclusión que se pretende hacer de los delitos de terrorismo a través de la invocación de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 7

de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo. Esta Directiva ya ha sido transpuesta, con lo cual esa invocación carece de sentido. Y, en todo caso, está completamente fuera de lugar que se pretenda definir un delito al margen del Código Penal, cuando la concreta tipificación de los actos delictivos está estrictamente reservada al legislador español.

Por último, es necesario hacer referencia a las graves irregularidades de la tramitación de la iniciativa en el Congreso de los Diputados. A pesar de que afectan al proceso de elaboración, en un Estado de Derecho el respeto a las formas y a los procedimientos tiene un valor fundamental por sí mismo. En este sentido, es preciso denunciar el hecho de que, tras la votación del pleno de la Cámara Baja del pasado día 30 de enero de 2024, en que la mayoría absoluta se pronunció negativamente en la votación final sobre el conjunto, la Mesa de la Cámara no declarase decaída la iniciativa. No puede aceptarse la interpretación del artículo 131 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según la cual simplemente no se habría obtenido la mayoría absoluta y la tramitación debería continuar. Por el contrario, el más básico principio democrático de mayoría exige considerar la Proposición como rechazada en ese momento.

No fue esta la única infracción reglamentaria en dicha tramitación: ampliar el plazo de quince días, cuando la propia Mesa había declarado previamente el procedimiento de urgencia, es defraudar este último procedimiento y una acción del citado órgano de gobierno del Congreso que va contra sus propios actos. Del mismo modo, el hecho de que la segunda sesión de comisión se celebrase en la Comisión de Justicia el día 7 de marzo, sin haberse vuelto a reunir la ponencia, y de que no se elaborase un nuevo dictamen, es otro ataque a las normas de procedimiento más elementales. Finalmente, las enmiendas transaccionales en dicha sesión de Comisión fueron distribuidas a los grupos allí mismo, sin previo aviso, sin respetar el plazo de 48 horas que requiere el artículo 69 del Reglamento de la Cámara Baja y sin que tampoco, en su defecto, concurriese el acuerdo justificado en contrario de la Mesa del Congreso o de la Comisión que permite el precepto citado. Todo ello, en suma, revela por parte de los impulsores de la iniciativa un desprecio sin paliativos de las reglas y procedimientos parlamentarios, que igualmente han manifestado los órganos de gobierno de la propia Cámara Baja. Solamente por estas irregularidades, el mencionado informe de la Secretaría General del Senado ha calificado a la PLO en su actual momento de tramitación como «un texto nulo resultado de un procedimiento irregular».

II

No es la conformidad a Derecho, la constitucionalidad en este caso, el único criterio de validez de una iniciativa parlamentaria. Es necesario que se juzgue asimismo con pautas morales de justicia, es preciso juzgar si la propuesta está inspirada por la virtud que debe presidir las decisiones y las deliberaciones de quienes deberían representar la soberanía nacional. Y el resultado de tal enjuiciamiento es clamorosamente obvio: la proposición de ley de amnistía es una cínica y traidora moneda de cambio de Pedro Sánchez y de su partido para permanecer en el poder a cambio de los votos parlamentarios de los partidos separatistas catalanes.

Es difícil de exagerar lo despreciable que es esta conducta desde un punto de vista ético. El acuerdo de asegurar la impunidad de conductas criminales a cambio de votos siempre es inmoral; pero cuando las acciones delictivas que se condonan se han dirigido contra la propia existencia de la comunidad política, el nivel de degradación moral supera sus propios límites. Es lo que ocurre con esta PLO, cuya redacción original y cuyas sucesivas modificaciones se han llevado a cabo, sin ningún tipo de escrúpulo, en función de la necesidad de ajustar sus términos al objetivo final de garantizar una absoluta impunidad a todos los delincuentes involucrados.

Hay que reconocer que esta forma de hacer política, separada por completo de cualquier parámetro ético, no es de ninguna manera una novedad en Pedro Sánchez y en el Partido Socialista, que son los impulsores de esta iniciativa. La Proposición es el mayor exponente de una línea de profundización en la degeneración moral, de los indultos que fueron concedidos en junio de 2021 a los criminales responsables de los sucesos golpistas de septiembre y octubre de 2017. Y lo es aún más de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, que suprimió el delito de sedición y modificó el de malversación. Esta norma constituyó un ejemplo escalofriante de cómo un gobernante y un partido eran capaces de absolutamente todo, incluso de suprimir las normas penales que protegen el propio orden

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 8

constitucional, a cambio de apoyo parlamentario para mantenerse en el Gobierno. Tales modificaciones penales despejaron cualquier duda sobre la total falta de escrúpulos de Pedro Sánchez y de su partido.

En el mismo contexto de deterioro moral a que los impulsores de la PLO están llevando a las instituciones, deben situarse las exclusiones de la amnistía que aparecen en el artículo 2 de la iniciativa. En el caso de las torturas y de los tratos inhumanos o degradantes, las alusiones al Convenio de Roma de derechos humanos, o a la dignidad humana, únicamente tratan de revestir de ropaje humanitario al propósito de dejar sin castigo las agresiones físicas perpetradas por las bandas violentas del separatismo. Y lo mismo, con mayor gravedad puede decirse del terrorismo; en este caso ya se ha hecho referencia a cómo su definición está completamente fuera de lugar.

Es asimismo llamativa la voluntad de garantizar la impunidad de los delitos de malversación, concretada en el expediente de que no haya habido «propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial». Lo cierto es que solamente desde una concepción profundamente corrupta de la política y del bien común puede considerarse como peor la búsqueda del beneficio personal que el intento de romper la unidad nacional. Lo primero es manifestación de un ánimo egoísta, y ciertamente es merecedor de censura y de castigo. Pero lo segundo es muchísimo más grave: la utilización de fondos públicos con la finalidad de destruir la propia comunidad política.

Finalmente, es necesario subrayar una circunstancia que nunca debe permitirse que quede olvidada: Pedro Sánchez y sus cómplices están impulsando esta iniciativa de la amnistía con pleno conocimiento de su inconstitucionalidad y con premeditado propósito de infringir la Constitución. La lista de los dirigentes del Partido Socialista, incluidos varios ministros, que en su momento afirmaron públicamente que la amnistía es inconstitucional, es casi infinita: Luis Planas, Fernando Grande-Marlaska, Adriana Lastra, Carmen Calvo, Juan Carlos Campo, Raquel Sánchez, María Jesús Montero... además del propio Sánchez. Y también han reconocido públicamente que la decisión de impulsar la amnistía tuvo como finalidad la consecución de la investidura en la presidencia del Gobierno en el otoño de 2023: «hacer de la necesidad virtud». En definitiva, la PLO a que se refiere el presente documento no es más que la contraprestación que ha ofrecido el Partido Socialista en la negociación política más sórdida y corrupta que registra la historia de nuestro país en los últimos cuarenta años.

III

Los argumentos morales y jurídicos, por sí solos justificarían la oposición frontal a la PLO, se añaden las poderosas razones políticas. Y es que la política es una de las más nobles actividades humanas, al tratarse de la rama de la vida pública específicamente dedicada a la consecución del bien común. Desde esta perspectiva, nada hay más importante que asegurar la supervivencia de la comunidad política, y no es casualidad que los senadores que firman esta propuesta de veto pertenezcan a una fuerza política que ha hecho de la defensa de la unidad de España la columna vertebral de todo su proyecto.

En efecto, el elemento común que tienen todos los crímenes que pretende borrar la proposición de amnistía es haberse realizado «con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña». Es decir, se quiere asegurar la impunidad de todos los hechos criminales que se perpetraron con el propósito de llevar a cabo la desmembración territorial de nuestro país; en otras palabras, la destrucción de la Nación española.

De igual modo, la ruptura del principio de igualdad que ha sido denunciada más arriba se realiza en beneficio de los activistas y políticos que han realizado conductas criminales con un concreto fin ideológico: la separación de Cataluña del resto de España. Por tanto, el principio de igualdad se rompe precisamente para beneficiar a quienes perpetran los peores delitos que pueden perpetrar quienes están en la vida pública, que son los cometidos contra la unidad nacional.

Por último, a la hora de valorar la PLO es necesario contemplar cuál es su concreta finalidad política, más allá de la inmediata y ya mencionada de garantizar a los criminales separatistas de Cataluña que queden impunes de sus fechorías. Tal finalidad es la de apuntalar un gobierno cuya base parlamentaria, aunque precaria, estará aglutinada por este pacto inicuo: permanencia en el poder del Partido Socialista y de sus aliados comunistas y, como contrapartida, otorgamiento de concesiones a los partidos separatistas. Es, por tanto, una reedición de la vieja alianza de dos diseños nefastos para nuestro país: el proyecto de disolución social de la izquierda, y el proyecto de disolución nacional de los separatistas. Juntos, se proponen llevar adelante un programa de debilitación de la unidad nacional, de degradación institucional, de sumisión al globalismo, de decadencia de los sectores agrario e industrial, de destrucción de la familia,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 9

de complicidad con la inmigración masiva. En defensa de España como nuestra Patria común, y de la libertad y de la prosperidad de nuestro pueblo, debemos oponernos con todas nuestras fuerzas a esta coalición perversa.

Por todos los motivos expuestos, los senadores de VOX formulan esta propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Palacio del Senado, 9 de abril de 2024.—La portavoz, **Alicia García Rodríguez**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

I

La Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía o la Proposición de Ley) responde al «Acuerdo PSOE-Junts», hecho público el 9 de noviembre de 2023, por el cual, entre otras cuestiones, ambos partidos pactan «la Ley de Amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato», a cambio de «la investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados de Junts». Más aún, el acuerdo acota ya el ámbito material y temporal de la amnistía, y hasta los criterios para su aplicación, especificando que la ley «debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos. En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas».

Como todo el mundo sabe, la amnistía es la condición *sine qua non* de la investidura de Pedro Sánchez. De hecho, ésta se produce solo después de que el Grupo Socialista haya presentado la Proposición de Ley Orgánica en el registro del Congreso. Es, por tanto, evidente que esta amnistía es el producto de una indisimulada confluencia de intereses particulares: por una parte, los de unos políticos que buscan impunidad tras haber delinquido y, por otra parte, los de un partido político que se aferra al poder pese a haber perdido las elecciones. En todo caso, «necesidades» de parte, por más que se quiera disfrazarlas como «virtud» para todos los españoles.

Una virtud, eso sí, repentinamente sobrevenida, puesto que nunca, hasta conocer el resultado de las elecciones del 23-J, la amnistía había sido defendida por ningún responsable del PSOE, ni figuraba en su programa electoral, ni había sido anunciada durante la campaña. Muy al contrario, durante la pasada legislatura, la amnistía había sido tajantemente negada como posibilidad en numerosas intervenciones públicas de miembros del Gobierno y portavoces socialistas, por razón de su inconstitucionalidad, algo que no era una mera opinión informal sino una valoración jurídica que hasta sustentaba acuerdos del Consejo de Ministros: «A diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional, que se reclama desde algunos sectores independentistas, el indulto no hace desaparecer el delito». Tal afirmación se recoge en propuesta motivada que el ministro de Justicia elevó al Consejo de Ministros, en junio de 2021, para la concesión del indulto parcial a Oriol Junqueras, entre otros condenados por la STS 459/2019, de 14 de octubre.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 10

Sin embargo, la necesidad —o, más precisamente, el deseo— de contar con los siete votos de un partido cuyos dirigentes tienen cuentas pendientes con la Justicia, es el resorte que activa esta súbita conversión de criterio por la cual lo que era antes era «claramente inconstitucional» ahora pasa a ser claramente constitucional, y ya no responde al oportunismo de «algunos sectores independentistas» sino que, según la Exposición de Motivos, es nada menos que «la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político» o «un paso más en un camino difícil, pero a la vez valiente y reconciliador».

Ni la más floreada retórica puede con la verdad: no existe ningún sistema constitucional democrático en el mundo en el que la suma de los votos precisos para una investidura se considere causa legítima para otorgar una amnistía.

II

La excepcional prolijidad de la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía responde al arduo esfuerzo por justificar todo lo que antes se negó por la sencilla razón de que era injustificable y, obviamente, aún lo sigue siendo. Buena parte de ese esfuerzo se invierte en el intento de defender la constitucionalidad de la amnistía, pese al hecho evidente de que nuestra Norma Suprema no la prevé en modo alguno.

Tal como el Consejo General del Poder Judicial concluye en su Informe, aprobado a solicitud del Senado, sobre la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía —y coincidiendo con la interpretación académica mayoritaria—, «el silencio sobre la amnistía en la Constitución, unido a la prohibición de los indultos generales, no puede interpretarse como que tiene reconocimiento constitucional implícito. Así debe concluirse, además, que en la elaboración de la CE la voluntad fue la de excluir, de manera expresa, toda referencia a la amnistía en el texto constitucional» (conclusión 6.^a). Y, en coherencia con lo anterior, recuerda también lo siguiente: «De ninguno de los preceptos legales vigentes ni de la jurisprudencia del TC y del TS cabe concluir que se ha reconocido en nuestro Derecho la amnistía y debiera suprimirse el argumento que se contiene en la EM al respecto» (conclusión 8.^a).

En el Estado de Derecho, el principio jurídico de que todo lo no prohibido expresamente, está permitido, solo es aplicable a los ciudadanos, en defensa de su libertad. Con idéntico fin de proteger la libertad individual el principio se invierte cuando se trata de los poderes públicos: éstos sólo pueden hacer aquello que la Constitución y el ordenamiento jurídico les autoriza, de acuerdo con el principio de legalidad y dentro del sistema de pesos y contrapesos que hacen efectivo el principio de división de poderes. Así pues, en una democracia constitucional no pueden existir —y no existen— funciones o potestades públicas si no están atribuidas por la propia Constitución y, además, con la precisión de en qué consisten, por quién se ejercen, con qué procedimiento y con qué límites. Así lo viene señalando reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, STC 124/2018, de 14 de noviembre).

Las Cortes Generales, como es lógico, no escapan a ese principio. Por eso, a la hora de legislar, no son omnipotentes, sino que han de actuar siempre con absoluta sujeción a las normas constitucionales. Es decir, solo pueden hacer, como legislador, aquello que la Constitución les permite. Y lo cierto es que el otorgar amnistías no figura entre las competencias asignadas a las Cortes Generales por el artículo 66.2 CE, ni por ningún otro.

Por principio, toda amnistía es una excepción o una ruptura de principios constitucionales esenciales y de derechos fundamentales: exclusividad jurisdiccional del Poder Judicial, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, etc. Por tanto, es lógico pensar que, si la voluntad de los constituyentes de 1978 hubiera sido autorizar la amnistía, la habrían hecho constar explícitamente como sí hicieron con otras excepciones a la aplicación de principios constitucionales esenciales y derechos fundamentales, como el indulto individual, o como la preferencia del varón en la sucesión a la Corona, por citar algunos ejemplos elocuentes. En 1931 se decidió legalizar la amnistía y por eso se introdujo expresamente en la Constitución. En 1978, no, por lo que la amnistía no cabe en nuestro actual ordenamiento jurídico.

Todas estas razones, entre otras más, han llevado a la Secretaría General del Senado a la conclusión, recogida en su informe sobre la Proposición de Ley de Amnistía, de que ésta «es, en realidad, una reforma constitucional encubierta o un fraude constitucional o un producto normativo imposible, pues para otorgar una amnistía como la que se pretende sería necesario que previamente se reformara la Constitución para prever expresamente la posibilidad de que las Cortes Generales otorguen amnistías».

Las consecuencias de la admisión a trámite y de la calificación por la Mesa del Congreso de los Diputados de esta iniciativa bajo la figura de una Proposición de Ley Orgánica, son de enorme trascendencia. Porque optar por esta vía en vez de la que correspondería a una reforma constitucional supone rebajar el

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 11

requisito para su aprobación a la mayoría absoluta exclusiva del Congreso, en vez de los 3/5 o los 2/3 de ambas Cámaras. Es obvio, por tanto, que el Senado ve frustradas sus atribuciones al impedírsele la tramitación de esta iniciativa mediante el debido procedimiento de una reforma constitucional, en el que su participación no es asimétrica sino en pie de igualdad con el Congreso. Además —y esto es aún más grave—, al eludirse la reforma constitucional se le está privando al pueblo español de su derecho a tener la última palabra, por vía de referéndum, sobre una cuestión de tan hondo calado para el Estado social y democrático y de Derecho consagrado por nuestra Constitución.

III

Así pues, por más que la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, en un insólito alarde predictivo, dé por «declarada su constitucionalidad», son abundantes y de peso los argumentos que apuntan a lo contrario. La sola razón de que la amnistía, como figura jurídica, no cabe en nuestra Constitución, bastaría para descalificar cualquiera en concreto que, siquiera hipotéticamente, se plantease. Y recordemos, una vez más, que tal era el criterio del Gobierno y del principal partido que lo sustentaba durante la pasada legislatura.

Ahora bien, estas contundentes objeciones genéricas no son ni las únicas ni siquiera las de mayor gravedad que deben oponerse a la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía. Porque, aunque, por puro ejercicio intelectual, nos moviéramos en un escenario contrafáctico en el que la Constitución de 1978 sí hubiese autorizado las amnistías, aún existirían numerosas razones para sostener que esta concreta amnistía supone un antológico ejercicio de arbitrariedad que quiebra los principios fundamentales del Estado de Derecho y los estándares democráticos exigibles a un país de la Unión Europea.

A este respecto, la «Opinión de la Comisión de Venecia sobre los requisitos del Estado de Derecho de las amnistías, con referencia particular a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», aprobada el 16 de marzo de 2024, nos proporciona un marco de referencia cualificado.

En primer lugar, el procedimiento legislativo seguido incumple radicalmente los criterios establecidos por la Comisión de Venecia:

«Las amnistías están generalmente motivadas por razones de reconciliación social y política: estos objetivos legítimos deben lograrse mediante métodos y procedimientos coherentes, para no frustrar dicho propósito. El procedimiento de adopción de medidas de amnistía debe inspirarse en la inclusividad, la participación, un calendario adecuado y discusiones públicas. En particular, las consultas significativas, junto con un plazo adecuado, deberían ayudar a los órganos electos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista. Los procedimientos legislativos acelerados, por lo tanto, no son apropiados para la adopción de leyes de amnistía, dadas las consecuencias de gran alcance y la naturaleza a menudo controvertida de tales leyes.» (punto 122)

Pero la Comisión de Venecia, en su Opinión, no se limita a recordar el criterio general, sino que también, para que no quede ningún margen de duda, evalúa concretamente esta pretendida amnistía:

«La Comisión de Venecia observa que el proyecto legislativo de amnistía se ha presentado en forma de proposición de ley, lo que es un procedimiento con una consulta limitada al público, a los interesados y a otras instituciones estatales, y ha seguido un procedimiento urgente. Sin embargo, el proyecto legislativo de amnistía ha profundizado una división profunda y virulenta en la clase política, en las instituciones, en el poder judicial, en la academia y en la sociedad española. La Comisión alienta a todas las autoridades y fuerzas políticas españolas a tomarse el tiempo necesario para un diálogo significativo en el espíritu de la cooperación leal entre las instituciones estatales, así como entre la mayoría y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política.» (punto 127)

Y concluye:

«A la luz de sus consideraciones sobre la conveniencia de una mayoría cualificada adecuadamente grande para la aprobación de amnistías, la Comisión de Venecia recomienda

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 12

a las autoridades españolas, aunque la Constitución no lo prevea, que intenten alcanzar una mayoría cualificada más alta que la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, que es la requerida para la aprobación de una ley orgánica.» (punto 128)

Esta amnistía no cumple con ninguno de estos requisitos. Recordemos que se ha tramitado como proposición y no como proyecto de ley, entre otras razones, para esquivar la preceptiva solicitud de informes al Consejo de Estado, al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal. Recordemos también que ha sido escandalosamente evidente la absoluta opacidad y el secretismo con el que el texto original y las enmiendas introducidas en el trámite del Congreso han sido negociadas entre el Gobierno y los Grupos parlamentarios cuyos dirigentes son los máximos beneficiarios de la amnistía y de cuyos votos depende la supervivencia política de aquél; así como también que la obsequiosidad del Gobierno con tales Grupos ha sido de magnitud equivalente a la del desprecio con el que se viene conduciendo en sus relaciones con el partido representado por el Grupo que presenta esta propuesta de veto. Y, por último, recordemos algo que no es opinable, sino aritméticamente evidente: que el Congreso de los Diputados ha aprobado el Dictamen de esta Proposición de Ley Orgánica con un raquíctico 51 % de los votos y que el Grupo que propone este veto reúne, actualmente, al 54 % de los miembros del Senado.

Sin duda, cualquiera de las tres circunstancias apuntadas en el párrafo anterior sería por sí sola suficiente para demostrar que esta amnistía se encuentra en las antípodas de lo que, en opinión de la Comisión de Venecia, debe ser cualquier amnistía acorde con las reglas básicas del Estado de Derecho. Pero, por si aún fuera poco, la accidentada tramitación que esta Proposición de Ley ha seguido en el Congreso —consecuencia de la manifiesta debilidad de la posición negociadora del Gobierno y de la explotación de esa debilidad por el Grupo liderado por el principal agraciado por la amnistía—, ha originado una concatenación de vicios formales que, en apreciación del Informe de la Secretaría General del Senado, comprometen seriamente —y adicionalmente— su constitucionalidad:

«— 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.»

En realidad, tales vicios formales no son sino una prueba palmaria de que esta simulada amnistía «de la reconciliación» se ha concebido y se ha ido modelando como lo que realmente es: un intolerable ejercicio de autoamnistía por persona interpuesta, cuyos beneficiarios han ido dictando y cuyos promotores formales han ido escribiendo y corrigiendo porque la única «normalización» a la que aspiran es la de su espuria perpetuación en el Gobierno tras una derrota electoral. Una autoamnistía que, como no puede ser menos, la Comisión de Venecia, en su Opinión (punto 74), también sitúa extramuros del Estado de Derecho.

IV

El Informe del CGPJ sobre la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía ha apreciado, en el mismo sentido, que «la finalidad de la ley no es sino servir a los intereses particulares de formaciones políticas, incurriendo en arbitrariedad, que se proscriben en la CE» (conclusión 10.^a). Tal arbitrariedad aparece asimismo asociada a las graves vulneraciones materiales del texto legislativo que afectan a principios esenciales de la Constitución.

En primer lugar, esta Proposición de Ley supone una vulneración del principio de separación de poderes al invadir el espacio exclusivo de la potestad jurisdiccional propia de los órganos del Poder Judicial (art. 117.3 CE) e interferir en el obligado cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE). El razonamiento que a este respecto desarrolla el Informe aprobado por el CGPJ goza, por razones obvias, de una especial autoridad. Es cierto que, por su propia naturaleza, una amnistía necesariamente supone una incidencia del Poder Legislativo sobre el campo de actuación del Poder Judicial; como recuerda la Opinión de la Comisión de Venecia, «son las consecuencias lógicas de la suspensión retroactiva de la responsabilidad penal». Nuestros constituyentes dejaron previsto que esta incidencia sobre resoluciones jurisdiccionales pudiera realizarse legítimamente por la vía del indulto, tanto por parte del Legislativo, al regularlo por ley, como del Ejecutivo, al aplicarlo en cada caso concreto. Ahora bien, hay que recordar de nuevo que nuestra Constitución no permite que la extinción de la responsabilidad declarada por sentencias pueda realizarse por medio de una amnistía, dado que: «En modo alguno habilita el precepto constitucional que las Cortes, por Ley Orgánica, puedan excluir esa potestad jurisdiccional, porque el Poder Constituyente la ha depositado, de manera exclusiva y excluyente en los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial» (Informe CGPJ, punto 121).

No obstante, al declarar extinguidas las responsabilidades declaradas o tramitadas por resoluciones judiciales, la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía «afecta a uno de los ámbitos más importantes de la potestad jurisdiccional, la de ejecutar lo juzgado» (Informe CGPJ, punto 122). La Exposición de Motivos de la Proposición de Ley intenta salvar este obstáculo con el argumento de que «la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción prevista en el artículo 117 de la Constitución porque, como reza su propio texto, el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica la que, dentro de los parámetros antes expuestos, prevé los supuestos de exención de la responsabilidad, correspondiendo a los jueces y tribunales, así como al Tribunal de Cuentas o a las autoridades administrativas que sigan o hubieran seguido las diligencias, procesos, expedientes y causas a las que afecten los actos amnistiados, su aplicación a cada caso concreto». Sin embargo, a juicio del CGPJ, este argumento carece de lógica jurídica, puesto que:

«El respeto al principio de separación de poderes no se garantiza con esa decisión judicial sobre la aplicación concreta de la amnistía a cada caso concreto, porque la vulneración al principio de separación de poderes se produce en un momento anterior, en la misma aprobación de la ley que ya declara ineficaz determinadas resoluciones judiciales que han adquirido firmeza y es esa declaración genérica la que vulnera el principio de separación de poderes, aun cuando la aplicación al caso concreto se deje en manos de los jueces y magistrados, porque estos ya no pueden sino hacer efectiva la ineficacia e irrelevancia de sus resoluciones que la ley declara.» (punto 125)

Por otra parte, el CGPJ se fija especialmente en el esquema procesal de aplicación de la ley de amnistía que el artículo 4 de la Proposición de Ley impone a los órganos judiciales y que, en la práctica, configura que éstos deban ceñirse a una aplicación automática e inmediata de determinados efectos de la amnistía. Así, señala que:

«La ley proyectada contiene un trámite inaudito y atípico en la regulación de un incidente procesal de esta naturaleza porque en el relevante art. 4 lo que impone el prelegislador es que los tribunales han de dictar una resolución como medida cautelar del propio incidente, aunque no se diga, que comporta que todos los efectos que deberían hacerse efectivos con la amnistía, es decir, que se producirían con aquella resolución final, se anticipan a ese momento inicial que prevé el art. 4 que deberá hacerse de manera inminente a la entrada en vigor de la ley y, para mayor exigencia, dictarse de oficio por los mismos tribunales. Es decir, la decisión sobre la amnistía se hará por una resolución final, pero los efectos que comporta están ya adoptados desde el inicio de esas actuaciones.» (punto 137)

Y, por tanto:

«Este esquema procesal que se hace en la ley proyectada, además de ser ineficaz en la práctica (no se puede pretender que los tribunales dicten esas medidas iniciales con menores exigencias de motivación que la resolución final) parecen pretender un automatismo en las decisiones judiciales [...] que ni pueden imponerse a los tribunales ni estos pueden asumir.» (punto 138)

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 14

En relación con los serios problemas que, a juicio del CGPJ, plantea la redacción del artículo 4 del Texto remitido por el Congreso, es pertinente recordar que, para la Comisión de Venecia, «el proyecto de ley de amnistía debe interpretarse de tal manera que no prive a la revisión judicial del proyecto de amnistía de ningún efecto práctico», teniendo siempre en cuenta que el principio de separación de poderes exige «que la decisión sobre si el individuo se beneficia de la amnistía sea tomada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en el proyecto de amnistía) y la suspensión de la detención preventiva y las medidas cautelares sean consecuencia de dicha decisión judicial» (punto 125).

V

No solo la exclusividad de la jurisdicción para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial son afectados por una figura tan absolutamente excepcional como la amnistía. También lo es otro de los principios estructurales del Estado de Derecho, el principio de igualdad.

El legislador está capacitado para modificar en el Código Penal su valoración sobre una conducta determinada y decidir que, con carácter general, deje de ser delito lo que antes sí lo era. Con la amnistía, sin embargo, la tipificación penal de esa conducta se mantiene, pero se exime de su aplicación a un determinado colectivo de ciudadanos para quienes se crea así un espacio privilegiado de impunidad. Se trata, pues, de una manifiesta vulneración del principio de igualdad, fundamental en nuestra Constitución (art. 14). Por tanto, una razón más que demuestra que el ejercicio por el legislador de tal potestad excepcional, como es la amnistía, solo podría ser constitucional si existiera una habilitación expresa en el propio texto de la Constitución.

Además, de nuevo debemos hacer constar que esta amnistía en particular presenta vicios específicos que agravan su impacto negativo sobre el principio de igualdad, hasta tal punto que parece muy difícil que pudiese cumplir el requisito de constitucionalidad, aún en el hipotético caso de que la figura jurídica de la amnistía estuviese reconocida por la Constitución, puesto que, en todo caso, como ha insistido en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional en relación con la Ley de Amnistía de 1977, «la legislación de amnistía, aunque responda en su conjunto a un valor de justicia, se halla sometida al principio de igualdad» (STC 116/1987, de 7 de julio).

La doctrina del Tribunal Constitucional también tiene delimitados los requisitos concretos exigibles para que quede a salvo el principio de igualdad. Entre ellos, «que las diferenciaciones normativas no establezcan como criterio de diferenciación alguno de los expresamente vedados por el propio art. 14 C.E.» (STC 361/1993, de 3 de diciembre).

Pues bien, es evidente que el criterio de diferenciación en que se basa esta amnistía está marcado por un hecho derivado de una concreta opción política: según la Exposición de Motivos, «el conjunto de actos vinculados, de diversas formas, al proceso independentista» de Cataluña. Ahora bien, por mucho que el «relato» sesgado de la propia Exposición de Motivos intente obviar o enmascarar los hechos más relevantes del proceso independentista de Cataluña y, en particular, aquellos actos concretamente susceptibles de sanción penal o de exigencia de responsabilidad administrativa o contable, lo que nadie puede negar es que tales actos, en su práctica totalidad, fueron causados por responsables políticos pertenecientes a partidos independentistas o por personas militantes o simpatizantes con las ideas políticas de aquellos. Es decir, en el proceso independentista no hay nada que ni remotamente pueda semejarse a un conflicto civil abierto entre sectores de la sociedad enfrentados por diferencias ideológicas, en el que miembros tanto de un bando como de otro hayan participado en actos violentos o penalmente punibles. Así pues, esta amnistía no puede aspirar a restablecer la paz social entre dos bandos en conflicto, repartiendo simétricamente perdones entre ambos, porque tal clase de conflicto jamás se produjo en Cataluña. La mejor prueba de ello es que sus potenciales beneficiarios son personas que podrían solicitar ser amnistiadas precisamente con el argumento de que sus actos obedecieron a la motivación política de procurar la autodeterminación unilateral de Cataluña. Por tanto, los efectos prácticos de esta ley supondrían conceder un trato preferente definido por la militancia en una concreta opción política, la del independentismo, con lo que sus beneficiarios serían discriminados positivamente por su opinión o por la determinada circunstancia política de que los actos que realizaron tuvieron lugar en apoyo del proceso independentista. Tal discriminación positiva por razones que el artículo 14 CE prohíbe expresamente (no puede «prevalecer discriminación alguna por razón», entre otras, «de opinión») causa la ruptura de la regla de igualdad ante ley, puesto que no se ofrece una justificación objetiva y razonable de por qué se dispensa un trato de favor a quienes realizaron

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 15

determinados actos al amparo de unas ideas políticas determinadas, pero no a otras personas que hubiesen protagonizado actos similares pero guiados por una orientación ideológica diferente o en el contexto de una situación política distinta.

Esta vulneración ha sido apreciada por el CGPJ:

«La PLOA [Proposición de Ley Orgánica de Amnistía] vulnera el principio de igualdad al no justificar adecuadamente por qué determinados sujetos se verán beneficiados con la amnistía por su participación en delitos cometidos en favor de del proceso independentista y se excluye a quienes hayan participado en esos mismos delitos en contra del mencionado proceso. Así mismo, dada la finalidad real de la Proposición, no encuentra justificación alguna que quienes ejecutaron actos tan graves queden excluidos de toda responsabilidad y los terceros que hubieran ejecutado esos mismos actos en un contexto diferente han de quedar sometidos al rigor de las normas sancionadoras.» (conclusión 11.^a)

Por otra parte, la Opinión de la Comisión de Venecia ha recordado que las amnistías diseñadas *ad personam* no son compatibles con las reglas del Estado de Derecho: «Para evitar la arbitrariedad, debe haber coherencia en la determinación de los actos cubiertos por la amnistía, que deben estar vinculados por una conexión intrínseca. Dado que las amnistías son medidas impersonales que se aplican a todas las personas o ciertas clases de personas, los criterios no deben estar diseñados para cubrir individuos específicos» (punto 122).

Sin embargo, por si no hubiese quedado suficientemente claro en el texto originalmente registrado por el Grupo Socialista del Congreso, las modificaciones introducidas durante su controvertida tramitación en esa Cámara han dejado aún más patente que esta amnistía no es sino un «traje a medida» de quienes la han impuesto como condición política de su apoyo parlamentario. Porque es público y notorio que asuntos tan capitales como las conductas que quedan cubiertas por la amnistía y su ámbito temporal, así como también el procedimiento para su aplicación por los órganos judiciales (al que ya se ha hecho referencia), se han ido extendiendo y moldeando a demanda de sus beneficiarios más conspicuos y, además, de acuerdo con un mecanismo de reacción frente a determinadas decisiones judiciales que simultáneamente iban produciéndose y que afectaban a casos de tanta gravedad como algunos presuntamente relacionados con delitos de malversación, terrorismo o traición.

Esto tampoco ha pasado inadvertido por la Comisión de Venecia:

«En lo que respecta a la igualdad ante la ley, la Comisión considera que si el vínculo entre “las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias” y los actos cubiertos por la amnistía no es lo suficientemente fuerte, la amnistía también podría cubrir a muchos ciudadanos que hayan cometido delitos comunes que tienen poco o nada que ver con las tensiones sociales que llevaron a la ley de amnistía; esto haría cuestionable la justificación de los privilegios especiales e infringiría el principio de igualdad respecto a aquellos que han cometido los mismos delitos comunes por otras razones o durante períodos diferentes, y que no se benefician de la despenalización provocada por la amnistía. Por lo tanto, la Comisión reitera su recomendación de definir de manera más restrictiva y precisa el ámbito de aplicación de la amnistía. [...] La reciente ampliación del alcance temporal de la amnistía por dos meses sin ninguna justificación suscita preocupaciones al respecto.» (punto 97)

Más aún, en sus conclusiones finales, la Opinión de la Comisión insiste en esa injustificada ampliación de su alcance temporal, cuya importancia no es menor puesto que «plantea preocupaciones en cuanto a la naturaleza general de la amnistía» (punto 124).

Al referirnos al conflicto que la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía plantea con el principio de igualdad, es preciso que hagamos también mención a su naturaleza como «ley singular», proclamada en la Exposición de Motivos. Es obvio que esta calificación responde al intento de salvar la exigencia de igualdad de trato que se deriva de la condición de generalidad de la ley, pero que ésta de amnistía en modo alguno puede cumplir. De ahí su caracterización como ley singular. Sin embargo, al optar por este atajo, la Proposición de Ley choca con graves contradicciones que han sido advertidas por el CGPJ en su Informe, así como por muchos expertos juristas, entre ellos los letrados del Congreso de los Diputados y del Senado.

En efecto, tal como recuerda el Informe de la Secretaría General de esta Cámara, la doctrina del Tribunal Constitucional ha fijado las condiciones que ha de cumplir una ley singular o de generalidad reducida. Así, ha establecido como requisito de constitucionalidad que su contenido sea «en todo o en

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 16

parte actividad ejecutiva de la administración» (STC 129/2013, de 4 de junio). Esta Proposición de Ley, sin embargo, no cumple con esta condición exigida a las leyes singulares por el Tribunal Constitucional, puesto que vulnera el principio de separación de poderes, invadiendo la potestad jurisdiccional, al suspender la aplicación de la legislación penal y obligar al Poder Judicial a ejecutar la ley de amnistía.

Por su parte, el informe de «Observaciones Técnicas de los Letrados de la Comisión de Justicia del Congreso» ha puesto de manifiesto que esta Proposición de Ley incumpliría las condiciones fijadas por el Tribunal Constitucional para que las leyes singulares no vulneren el principio de igualdad. Por su especial relevancia, se reproduce aquí su argumentación:

«La indeterminación del ámbito de aplicación de la ley, al exceder del concepto de singularidad trazado por el Tribunal Constitucional, podría suponer una delimitación arbitraria de dicho ámbito de aplicación con infracción del principio de igualdad. En este sentido, el TC señala “La ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que solo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). Dicho de otro modo, la aceptación de una ley singular viene determinada por la concreción de los supuestos de hecho que originan las consecuencias jurídicas en aquella prevista. Por lo que si no concurre esa imprescindible concreción esta Proposición de Ley podría no quedar amparada por la jurisprudencia constitucional relativa a las leyes singulares y, en consecuencia, vulnerar el principio de igualdad. Desde esta perspectiva, podría quedar desbordado el juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación exigido por este para las leyes singulares (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4) (a cuya justificación dedica la exposición de motivos el apartado V) y al propio tiempo, afectado el principio de seguridad jurídica.»

Como se explica más adelante (apartado VIII), sería difícil encontrar un supuesto de hecho construido con tanta arbitrariedad como el que fundamenta esta ley singular de amnistía y, por tanto, con mayor perjuicio del principio de igualdad y de la seguridad jurídica.

VI

La erosión que la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, al incumplir los requisitos establecidos por la doctrina del TC para las leyes singulares, produce en la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se extiende aún más si atendemos a su repercusión directa sobre la intangibilidad de la cosa juzgada, así como sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. En su STC 147/1986, de 25 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha advertido sobre la incidencia directa de la amnistía en el principio de seguridad jurídica, dada la alteración de Sentencias judiciales firmes que produce:

«Es claro que una institución de este género [la amnistía] afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 de la C.E. Ello sucede porque la amnistía que se concede altera situaciones que han sido consagradas por Sentencias judiciales firmes, provistas del valor de cosa juzgada (art. 118 de la C.E.), y esta alteración de las reglas de sucesión de los ordenamientos puede afectar evidentemente al principio citado, entendido como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.»

Si al derecho penal se le exige certeza para tipificar los delitos, en la misma medida debe exigírsele a una amnistía cuando, actuando en sentido contrario, procede a destipificar en unos casos excepcionales. Sin embargo, tal como anteriormente se ha señalado, la amnistía que se establece en esta Proposición de Ley adolece de una indeterminación de su ámbito objetivo (arts. 1 y 2), que no ha hecho sino ampliarse tras su trámite en el Congreso. Por esta razón, tanto el CGPJ (conclusión 15.^a de su Informe) como la Comisión de Venecia (puntos 94, 95 y 96 de su Opinión) han advertido de los riesgos que implica para la seguridad jurídica.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 17

Por tanto, si el texto remitido por el Congreso llegase a convertirse en ley, desde entonces en adelante los ciudadanos tendrían más difícil poder formarse una imagen cierta y segura de qué conductas serán en el futuro objeto de castigo o de perdón y cuáles no. De ese modo, se actuaría en menoscabo de la original razón de ser del Derecho: establecer reglas fiables que aseguren la convivencia. Si aceptamos la premisa de que un déficit de seguridad jurídica siempre perjudica a la convivencia, entonces es ilógico que —como sostiene la Exposición de Motivos— en modo alguno pueda beneficiar a la convivencia una amnistía que necesariamente conllevaría, entre otros muchos costes, una grave merma de la seguridad jurídica.

VII

No solo con la Constitución Española presenta la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía radicales problemas de incompatibilidad. También los tiene con el Derecho de la Unión Europea.

Tal como estamos exponiendo, la Proposición de Ley supone una verdadera regresión en la garantía de los principios del Estado de Derecho, contraria al artículo 2 del TFUE, que consagra unos valores cuyo respeto por los Estados miembros, según doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados; y de lo cual se deriva que «un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo - Recursos), C 824/18, EU:C:2021:153, apartado 108]».

Más concretamente, y con referencia al artículo 2 del TFUE, la jurisprudencia del TJUE también ha establecido para los Estados miembros la obligación de garantizar la independencia de los tribunales en particular frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho. En este sentido, por ejemplo, el CGPJ ha señalado que «dejar sin efecto una orden europea de detención en la forma establecida en el art. 4. b) puede ser contraria al Derecho de la UE» (conclusión 37.^a).

No deja de ser paradójico que, mientras todas las democracias se están protegiendo ante las nuevas amenazas a las que se enfrenta el Estado de Derecho, esta Proposición de Ley suponga un paso más hacia su debilitamiento y desprotección por la vía de los indultos, la despenalización de delitos y, ahora, de la amnistía.

Asimismo, la Proposición de Ley incluye otras regulaciones de asuntos concretos que, o bien podrían colisionar con el Derecho de la UE, o bien realizan remisiones indebidas al mismo o a otras normas internacionales cuando propiamente deberían referirse a nuestro Código Penal. En muchos casos, esas incongruencias ponen aún más en evidencia el afán por adaptar los términos de la ley a las exigencias de sus beneficiarios, mediante las enmiendas transaccionales que se introdujeron en el Dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso.

Así, el Informe de la Secretaría General del Senado repara en que la inclusión del delito de malversación podría comprometer la armonización y la efectividad de las normas que persiguen estos delitos en el Derecho de la Unión Europea. La modificación introducida en la tramitación en el Congreso, en el sentido de que pueda amnistiarse la malversación realizada sin intención de enriquecimiento personal, podría chocar con el concepto armonizado de malversación que se recoge en la Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF), puesto que éste no contempla el hecho de que concurra o no el propósito de enriquecerse, como, por otra parte, tampoco lo hace el ordenamiento jurídico español.

Por otra parte, en cuanto a los delitos de terrorismo, en el trámite en el Congreso se ha introducido una remisión a la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, para exceptuar de la amnistía únicamente los actos de terrorismo que «hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos» (art. 2. c)). Es evidente que esto responde a la intención de regatear la regulación más restrictiva del Código Penal, pese a que esto suponga ignorar que dicha Directiva ha sido incorporada a nuestro Código Penal y que, por tanto, carece ya de eficacia directa (Informe CGPJ, conclusión 28.^a). Sobre este particular, es también muy relevante la acotación que la Comisión de Venecia ha incluido en el texto finalmente aprobado de su Opinión:

«La Comisión Europea ha subrayado que la redacción actual del artículo 2c significa que no todos los delitos tipificados por la Directiva [EU 2017/541] relativa a la lucha contra el terrorismo quedan excluidos del ámbito de la amnistía» (punto 99, nota 52).

Esto supone que, según la Comisión Europea, la Proposición de Ley fracasaría en su ajuste con la regulación armonizada de los delitos de terrorismo de acuerdo con el Derecho de la UE.

Por su parte, el CGPJ ha advertido también de que «carece de toda lógica que en el apartado b) del artículo 2, los delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes se hayan de determinar por la aplicación directa [del] Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas, que fue incorporado a nuestro Código Penal, siendo este el que ha de servir para delimitar tales delitos, conforme al régimen de vigencia de los Tratados internacionales» (conclusión 27.^a).

VIII

La necesidad de sustentar la excepcionalidad y singularidad de la amnistía en lo excepcional y singular de un supuesto de hecho político que la pueda justificar, lleva a los proponentes de la ley a construir en su Exposición de Motivos un «relato» resumido del proceso independentista, que está marcado por la deformación, la tergiversación y una asombrosa inversión de las responsabilidades. En suma, una versión absolutamente falaz que delata que no se está haciendo el ejercicio legítimo de derivar consecuencias jurídicas de unos presupuestos de hecho objetivos, sino todo lo contrario: se está reinterpretando los hechos, aunque sea de forma disparatada, para que cuadren con los efectos jurídicos que los auspiciadores de la Proposición de Ley ya tienen pactados por escrito. Y todo ello —hay que repetirlo— movidos por razones que nada tiene que ver con el interés general, sino con sus respectivas conveniencias partidistas.

Por eso, según ese relato —en el que nítidamente se escucha la voz de los propios beneficiarios de la amnistía—, las autoridades de la Comunidad Autónoma de Cataluña que impulsaron, organizaron y ejecutaron con fondos públicos el proceso que culminó en un referéndum de autodeterminación y en una declaración unilateral de independencia ilegales, lejos de ser sus exclusivos responsables, habrían sido víctimas de las actuaciones de los poderes públicos del Estado porque estos no se allanaron, sino que lo impidieron mediante los instrumentos legales con que contaban para cumplir y hacer cumplir la Constitución. Resulta así particularmente sangrante la inversión de la causa en la que la Proposición de Ley fundamenta el llamado «conflicto» producido en Cataluña y en el que se enmarcan los hechos que han de amnistiarse: pues todo partiría, en origen, de una sentencia del Tribunal Constitucional y todas las «tensiones» estarían provocadas por la reacción del Estado, en el ejercicio de sus funciones y en aplicación de la ley con todas las garantías.

Aunque sería prolijo recordar aquí los episodios principales del proceso independentista de Cataluña, sí que es necesario recordar algunas de las valoraciones sobre los mismos que se contienen en Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Es necesario porque la adecuada calificación jurídica del supuesto de hecho condiciona, decisivamente, la validez de la consecuencia jurídica; en este caso, la extinción de la responsabilidad jurídica a ciertos sujetos mediante la amnistía.

Así, en su STC 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, mediante la que anula la Ley del Parlamento de Cataluña denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», el Tribunal Constitucional afirma que la actuación del Parlamento catalán constituyó un «grave atentado» contra el Estado de Derecho y conculcó «con pareja intensidad, el principio democrático». En este punto, el Tribunal recuerda una vez más que «en el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución».

Para el Tribunal Constitucional, la sucesión de hechos —desde que la STC 259/2015 anulara por inconstitucional la Resolución 1/XI, del 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político— evidencia la inadmisibles pretensión de una parte de la Cámara autonómica de no respetar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad; y de incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, obviando que es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar por que su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución. Sin embargo, las leyes de desconexión y la declaración de independencia pusieron «en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto. Los deja[ron] así a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno».

Como es sabido, el clímax del *procés* se alcanzó con la declaración de independencia de Cataluña y la proclamación de la República Catalana, aunque su eficacia fuese inmediatamente suspendida por el presidente de la Generalitat de Cataluña, el hoy prófugo Carles Puigdemont. La Resolución fue firmada el 10 de octubre de 2017 por la mayoría independentista del Parlamento catalán, en ausencia del resto de fuerzas políticas. El 27 de octubre fue sometida a votación en dicho Parlamento, aprobándose por la misma

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 19

mayoría. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional suspendió tal declaración el 31 de octubre de 2017 y declaró su inconstitucionalidad en su sentencia del mes de noviembre.

También en desmentido del relato que pretende dar cobertura a esta amnistía, es preciso recordar que, si la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo inició el proceso 20907/2017 en virtud de querrela del Fiscal General del Estado y dictó la STS 459/2019, no fue porque existiera una «tensión institucional» o por afán de «judicializar la política», sino porque políticos y cargos públicos cometieron los más graves delitos contra el orden constitucional. En las propias palabras de la Sentencia, «lo que es objeto de reproche penal —y así lo hemos declarado probado— es haber pulverizado el pacto constitucional, y hacerlo mediante la aprobación de leyes en abierta y contumaz desatención a los requerimientos del Tribunal Constitucional. Lo que se sanciona, en fin, no es opinar o defender una opción rupturista, sino definir una legalidad paralela de corte constituyente y movilizar a una multitud de ciudadanos para oponerse a la ejecución de las decisiones legítimas de la autoridad judicial».

En suma, lo único cierto es que, frente a tan grave ataque a nuestra democracia, las instituciones defendieron el orden constitucional como corresponde a un Estado de Derecho: el Tribunal Constitucional, a través de sucesivos autos y sentencias; el Gobierno y el Senado, mediante la activación del artículo 155 CE; y el Poder Judicial, con procesos penales, celebrados con todas las garantías, mediante los que los responsables fueron sentenciados y condenados por graves delitos.

Ello fue así gracias a que España, desde 1978, cuenta con una Constitución que, como reconoce la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, «garantiza los derechos fundamentales individualmente considerados y preserva los derechos ideológicos y políticos de todos». Es decir, un marco jurídico de convivencia plenamente democrática que ampara la militancia y la defensa pública de las ideas más plurales, y gracias al cual, nadie en España, en los últimos 45 años, ha sido perseguido ni, mucho menos, condenado por sus ideas políticas.

Por tanto, si desde 1978, España (y Cataluña dentro de ella) goza de unas condiciones institucionales, políticas y sociales plenamente normalizadas de acuerdo con los estándares democráticos internacionales, ¿qué sentido tiene argüir que es preciso llevar a cabo una «normalización institucional, política y social en Cataluña», y que el único modo posible de lograrlo es mediante el procedimiento excepcional y extra constitucional de una amnistía? La respuesta es clara: ningún sentido.

La amnistía de 1977 tuvo plena razón de ser en su momento, puesto que no se aprobó en una situación de normalidad democrática, sino como instrumento que ayudara a crear las condiciones necesarias para la instauración de un sistema democrático. Su propósito fue hacer «desaparecer las consecuencias de un derecho anterior que se repudian al constituirse un orden nuevo basado en principios opuestos» (STC 76/1986, de 9 de junio). Fue «una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve» (STC 147/1986, de 25 de noviembre). Sin embargo, su sentido expiró al aprobarse la Constitución, pues esta «instaura un orden jurídico-político dentro del que carecen de sentido y resultan inadmisibles esas medidas generales de gracia» (Auto 32/1981, de 25 de marzo, del TC).

En efecto, en un sistema plenamente democrático como el español, es absurda una amnistía como la que se pretende aprobar, porque ni existen los «delitos políticos», ni hay conflictos que no puedan solucionarse mediante el diálogo y la negociación normalizados en las instituciones dentro del marco general del Estado de Derecho, ni las leyes ni la Constitución son inamovibles, sino reformables por los procedimientos previstos.

Siendo tan injustificable, los efectos de una amnistía de estas características serían gravemente perjudiciales para el marchamo democrático de nuestro sistema constitucional, porque su aprobación implicaría reconocer que, de algún modo, fue justo el delito e injusto el Derecho que se le aplicó, y, por ese motivo, el Estado, en vez de perdonar, como en un indulto, ha de pedir perdón. Sería tanto como asumir el relato de los líderes políticos responsables máximos de los delitos que ahora se pretenden borrar a través de una amnistía a la que ellos mismos califican, no como una medida de gracia, sino como la reparación de una injusticia sufrida por razones políticas, siguiendo una línea interpretativa de la realidad que enlaza con la acusación de «lawfare» o prevaricación judicial.

IX

En conclusión, esta Proposición de Ley no es otra cosa que un colosal e insólito ejercicio de arbitrariedad.

El argumento de que una amnistía concedida a quienes fueron responsables de violentar las normas básicas de la convivencia (la Constitución y el Estatuto de Cataluña); poner las instituciones al servicio

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 86

12 de abril de 2024

Pág. 20

de sus propios intereses políticos ejerciendo una «dictadura de la mayoría»; promover calculadamente la tensión y la división de la sociedad catalana, y el conflicto en toda España; y realizar, al cabo, todos los actos característicos de un golpe de estado civil... en suma, pretender que una amnistía así pueda redundar en beneficio de la convivencia, la cohesión social, la armonización de distintas sensibilidades o el diálogo político, es de todo punto inaceptable.

Y ya no es solo inaceptable, sino afrentoso, que tal amnistía se pretenda otorgar pese a que sus beneficiarios no han expresado jamás el menor arrepentimiento por sus actos, no han reconocido nunca sus errores e, incluso, se permiten denostar públicamente y exigir responsabilidades a jueces y magistrados que ejercen con independencia sus funciones jurisdiccionales. Esta actitud, tan alejada del ánimo de reconciliación que la Proposición de Ley invoca, no ha cambiado ni siquiera durante el trámite parlamentario de la misma. Para comprobarlo, basta repasar en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados las intervenciones de los portavoces de los Grupos que impulsan o apoyan esta amnistía (DSPC núms. 12, 16, 20 y 32).

Es, pues, ostentosamente evidente que el principio motor de esta amnistía no es ni el arrepentimiento, ni la búsqueda de reconciliación, sino un descarado intercambio de favores políticos que en nada favorece al interés general de España. Pues, a cambio de los votos necesarios para, primero, permitir una investidura y, después, mantener la respiración asistida a un Gobierno agónico, quienes atacaron frontalmente el orden constitucional y la convivencia democrática obtienen impunidad y vía libre para seguir adelante con su proyecto político secesionista, sin descarte de la reiteración de la vía unilateral.

En estas circunstancias, las consecuencias tanto jurídicas como políticas que entraña esta amnistía son de gran alcance para la integridad y la confianza de nuestro sistema democrático.

Porque, como se ha explicado, la amnistía que se quiere otorgar no cabe, de ningún modo, en nuestra Constitución, puesto que esta figura jurídica fue expresa y razonablemente desechada por el constituyente. Por este motivo, es fraudulenta la pretensión de que las Cortes Generales puedan aprobarla mediante una Proposición de Ley Orgánica.

Por otra parte, los motivos por los que esta amnistía quiere justificarse y los términos en que se concreta su ámbito objetivo, sus efectos y sus procedimientos de aplicación, entran en abierta contradicción con principios esenciales en los que se fundamenta nuestra Constitución y con las reglas del Estado de Derecho, tal como ha sido señalado.

Al mismo tiempo, los mensajes políticos, a futuro, que esta engañosa amnistía lleva consigo no son de menor gravedad. El mensaje de que los chantajes políticos funcionan, porque unos están dispuestos a lanzarlos y otros a aceptarlos. El mensaje de que la impunidad de quienes subvirtieron nuestro orden constitucional es materia política negociable para la fabricación de mayorías parlamentarias. Y el mensaje, aún más desolador, de que este chantaje —eso sí, aceptado de buen grado, «de la necesidad, virtud»—, no se extinguirá con la amnistía, sino que se prolongará más allá de su aprobación, pues es solo el primer punto de unos acuerdos políticos de investidura y sostenimiento del Gobierno que incluyen, entre otras cuestiones, la ruptura de la solidaridad interterritorial y el sistema de financiación autonómica, y la negociación —incluso fuera de España y con mediadores internacionales— de un referéndum de autodeterminación en Cataluña.

Finalmente, tal como se desprende del Informe cerca del contenido autonómico de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, aprobado por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en su sesión del 8 de abril de 2024, sus efectos también serían graves para la estabilidad y la viabilidad de nuestro Estado de las Autonomías, por su impacto directo sobre los principios de unidad, autonomía y solidaridad (art. 2 CE) en los que se asienta, así como por otros motivos que en dicho informe se indican.

Tales son las razones por las que el Grupo Parlamentario Popular formula la presente propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.