



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

El problema del concepto constitucional de amnistía en
relación con el principio de separación de poderes en
España

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Gestión Administrativa

AUTOR/A: Cruz Adalid, Pablo

Tutor/a: Bartolomé Cenzano, José Carlos de

CURSO ACADÉMICO: 2023/2024



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA



EL PROBLEMA DEL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE LA AMNISTÍA EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN ESPAÑA

Autor: Pablo Cruz Adalid

Tutor: José Carlos de Bartolomé Cenzano

Curso académico 2023/2024

Máster Universitario en Gestión Administrativa

Facultad de Dirección y Administración de Empresas

Universidad Politécnica de Valencia

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETO Y METODOLOGÍA.....	4
1.1 Contexto	4
1.2 Objeto de estudio.....	7
1.3 Objetivos.....	7
1.4 Metodología	8
2 CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	10
2.1 La historia de la amnistía en España.....	13
2.2 La STC 147/1986, la exigencia de seguridad jurídica.....	17
2.3 La evolución del principio de separación de poderes en España.....	18
3 CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO	23
3.1 Marco internacional.....	23
3.2 Marco Europeo.....	25
3.3 Marco Estatal.....	26
3.4 Marco Autonómico.....	29
4 CAPÍTULO IV: SEPARACIÓN DE PODERES Y AMNISTÍA EN EL CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO ESPAÑOL ACTUAL; EL PROBLEMA DE LOS INDEPENDENTISMOS.....	31
4.1 La evolución y la transformación sociopolítica de Cataluña (1932-2017).....	31
4.2 El juicio a los líderes independentistas.....	40
4.3 Un análisis jurisprudencial, constitucional y europeo. 4.3.1 Posición de los organismos internacionales con respecto a la STC 459/2019.....	49
4.4 La comparación del “procés” con otros procedimientos de diferenciación territorial y política	55
4.5 La Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.....	61
5 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA	81
5.1 Conclusiones.....	81
5.2 Propuestas de mejora.....	88

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- Convergencia Democrática de Cataluña (CDC)
- Convergència i Unió (CiU)
- Constitución Española de 1978 (CE)
- Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)
- Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)
- Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)
- Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Mouvement national des Québécoises et Québécois (MNQ)
- Ley Orgánica (LO)
- Ley Orgánica de Amnistía (LOA)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDSEC)
- Proposición de Ley Orgánica de Amnistía (PLOA)
- Radio Televisión Española (RTVE)
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TUE)
- Tribunal Constitucional (TC)
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)
- Tribunal Supremo (TS)

1 INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETO Y METODOLOGÍA

1.1 Contexto

Ante la importancia que ostentan los principales conceptos que se desarrollan a lo largo del presente trabajo, se cree oportuno contextualizarlos en la situación actual. Así pues, se tratará de explicar la situación política, económica y social en la que se encuentra sumergida España, con el objetivo de facilitar la comprensión del entorno en que estos conceptos actúan.

En referencia al ámbito político, se debe recordar que España tiene como sistema constitucional una monarquía parlamentaria desde 1978, después de la dictadura de Francisco Franco de casi 40 años.

De forma general, se deben destacar ciertas características de este sistema. En primer lugar, el bicameralismo del Parlamento, ya que está compuesto por el Congreso de los Diputados y por el Senado, siendo este primero el encargado de la legislación, mientras que el segundo desempeña un papel más limitado y de representación de las comunidades autónomas.

En segundo lugar, el Gobierno es el poder ejecutivo (art. 97 CE) y se encuentra encabezado por la figura del presidente del Gobierno, elegido por el Congreso de los Diputados tras las elecciones generales, donde la ciudadanía ejerce su derecho a participar en los asuntos públicos, eligiendo a sus representantes de forma periódica por medio de sufragio universal como señala el art. 23 de la CE.

Por último, se debe mencionar la figura del poder judicial (art. 117 CE), el cual actúa de forma independiente y se encarga de, por medio de distintos órganos, administrar justicia de manera imparcial. Este poder está recogido en el Título VI de la Constitución Española de 1978, destacando el art. 117, donde se tratan garantías importantes para el poder judicial. Por un lado, resalta la independencia e inamovilidad de los Jueces y Magistrados encargados de administrarla (art. 117.1), la exclusividad de los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de esta potestad (art. 117.3) o la importancia de la unidad jurisdiccional (art. 117.5), por la que se busca que la administración de justicia sea uniforme y única en un país, proporcionando estabilidad y seguridad jurídica a los ciudadanos.

En el apartado anterior se han citado los aspectos en que se basa la separación de poderes, concepto clave en el presente trabajo. Para conocer en qué se basa este principio se acude a la siguiente cita: “Para que no pueda

abusarse del poder, es absolutamente preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” (Montesquieu, 2012, p.131). Cabe recordar que Montesquieu fue uno de los principales pensadores de la Ilustración y uno de los precursores de la necesidad de la separación de poderes.

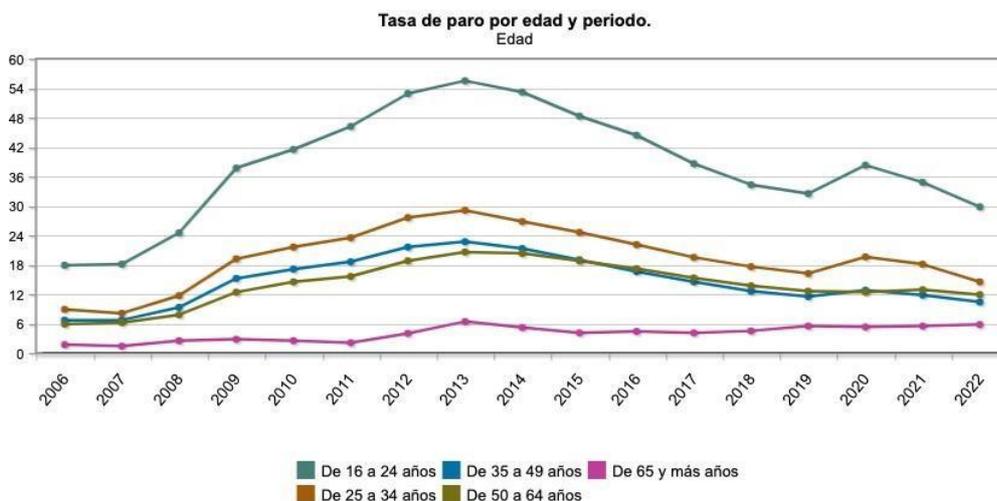
Así pues, lo que plantea este autor es la división del poder en tres ramas: poder legislativo, encargado de realizar las leyes; poder ejecutivo, el cual se encarga de aplicar y ejecutar dichas leyes; poder judicial, cuya función será interpretar las leyes y administrar la justicia. Montesquieu aboga por un poder judicial independiente al resto para garantizar la imparcialidad.

Esta independencia judicial es uno de los principales problemas en la actualidad, debido al bloqueo en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Comprendida la separación de poderes, se centra la acción en la figura del poder ejecutivo. Como se ha citado anteriormente, este poder reside sobre el Congreso de los Diputados, el cual está formado por distintos partidos políticos, cada uno con su ideología concreta. A pesar de que, tradicionalmente, el bipartidismo dominaba la esfera política, a raíz de distintas circunstancias, han emergido nuevos actores políticos de distintas ideologías, como Podemos o Vox, entre otros. Esta situación ha provocado la necesidad de pactos o coaliciones gubernamentales para poder garantizar una mínima estabilidad política. No obstante, no se debe olvidar mencionar la cuestión del independentismo en ciertos pueblos del territorio español, principalmente en País Vasco y Cataluña, este último ejerce un papel fundamental en el presente trabajo, en relación con el concepto de amnistía.

En términos económicos, el punto de referencia por el cual España se ve inmerso en un mar de transformaciones significativas en todos sus aspectos es la crisis financiera de 2008. Como bien es sabido, la burbuja inmobiliaria que se desarrolló los años anteriores, así como una falta de regulación en el sector financiero, provocaron una crisis a nivel global que tuvo un impacto significativo en la economía del país. Desde entonces, ciertos aspectos se han recuperado pero en otros persisten desafíos importantes. Entre ellos, se debe destacar el problema de las pensiones para alcanzar una sostenibilidad a largo plazo o el desempleo de los jóvenes de 16 a 24 años, el cual sigue siendo una preocupación ya que, como se observa en el gráfico, continúa siendo la tasa de paro más abultada, en un 29,8%, mientras que en el caso de las personas de 25 a 34 años desciende hasta el 14,5%.

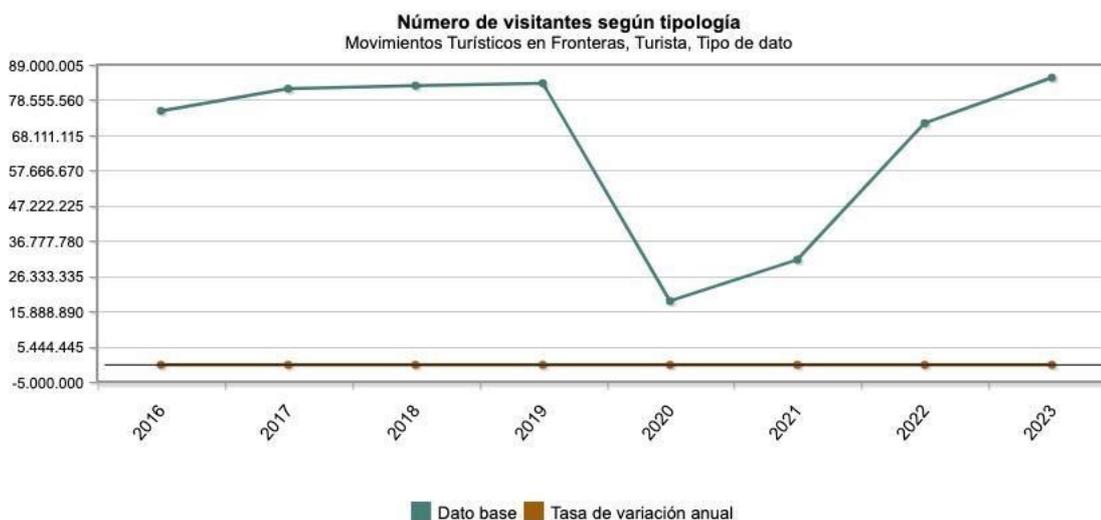
Gráfica N°1. Tasa de paro por edad y período



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Otro aspecto a tener en cuenta en la situación económica de España es la reciente pandemia provocada por la COVID-19, la cual ha impactado de forma directa en sectores clave para la economía española, como son la hostelería y el turismo, el cual se vio disminuido de forma radical el año que se produjo la pandemia, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica N°2. Número de turistas en los últimos siete años.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Por último, España, al igual que el resto de los países europeos, se encuentra inmersa en una cantidad de debates en cuanto a aspectos sociales. Por un lado, los desafíos relacionados con el objetivo de alcanzar una desigualdad efectiva, los cuales provocan controversias entre las distintas ideologías. No obstante, se han alcanzado grandes avances como el principio de igualdad entre mujer y hombre y la prohibición de discriminación por razón de sexo, entre otros. En relación con este desafío, se debe destacar la lucha por los derechos LGTBIQ+.

Además, relacionado con el ámbito político, debates como la memoria histórica o el separatismo catalán, el cuál trataremos a lo largo del presente trabajo, son temas que muestran como la sociedad española continúa en búsqueda de redefinir sus valores e identidad en un contexto nacional y global cambiante.

Es por esto por lo que la situación en España, en los diferentes ámbitos tratados, da pie a demandar una respuesta coordinada y colaborativa por parte de las diferentes ideologías políticas, económicas y sociales, con el objetivo de poder alcanzar, o al menos intentar, la estabilidad, la prosperidad y el bienestar de la sociedad española en su conjunto.

1.2 Objeto de estudio.

En la actualidad, en torno al concepto de amnistía se ha producido un enorme debate en el contexto político y social español. La extinción del histórico bipartidismo ha provocado la necesidad de alcanzar coaliciones y acuerdos con los partidos que optan a gobernar. Esto conlleva negociar con las distintas fuerzas políticas que poseen representación en el Congreso de los Diputados, entre las que se encuentran las independentistas, con el objetivo de encontrar apoyo en ellas.

Entre estos partidos independentistas principalmente se encuentran los catalanes. Como bien es sabido, estas fuerzas políticas han sido las protagonistas de uno de los eventos políticos con mayor trascendencia en las últimas décadas de la historia de España, el denominado como 'procés', que se desarrollará en apartados posteriores del presente trabajo.

Este conflicto ha dado pie a que diferentes conceptos cobren especial importancia. Este es el caso de la amnistía y el principio de separación de poderes, definidos en el apartado anterior y que forman el objeto de estudio de este trabajo, en el cual se investigará también sobre la relación entre ambos, para identificar posibles tensiones y poder analizar sus implicaciones y ofrecer iniciativas para poder abordar este problema de forma constitucional y con el máximo consenso posible por parte del Gobierno y el resto de grupos parlamentarios.

1.3 Objetivos

Para alcanzar los resultados que se esperan lograr con esta investigación, se explicarán los objetivos generales y específicos definidos para ello. En primer lugar, se ha definido como Objetivo General del presente trabajo: Explorar la

relación entre la separación de poderes y el concepto de amnistía en el contexto jurídico y político español.

Así pues, para conseguir dicho objetivo, se desarrollan los siguientes objetivos específicos:

1. Fundamentar jurídicamente los conceptos de separación de poderes, así como el de la amnistía y sus limitaciones.
2. Exponer el ordenamiento jurídico vigente que afecta al trabajo, tanto a nivel nacional como internacional.
3. Explicar la estructura y dinámica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y situar la amnistía en el contexto político actual.
4. Exponer de forma clara las posiciones jurídicas de los órganos judiciales y legislativos nacionales e internacionales acerca de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.
5. Elaborar propuestas a favor o en contra de la amnistía desde las perspectivas tratadas.

1.4 Metodología

El presente trabajo emplea un enfoque inductivo, comenzando con la recopilación y análisis de datos específicos, mediante la utilización de fuentes secundarias, sobre la legislación y la jurisprudencia internacional, nacional y autonómica relacionada con la amnistía y la separación de poderes en España y otros países, y desarrollando una teoría general sobre su interacción en el contexto español.

Se ha hecho uso del método comparado para extraer las diferencias y similitudes entre las jurisdicciones de distintos niveles a la hora de abordar la cuestión de la amnistía en relación con la separación de poderes. En este contexto, se han consultado textos constitucionales y leyes de varios países, permitiendo identificar similitudes y diferencias significativas que enriquecen el análisis del caso español en el presente trabajo.

En cuanto a las fuentes de información empleadas, se han consultado fuentes legales, como es la legislación autonómica, nacional e internacional, así como fuentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional (TC) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE), siendo las principales fuentes consultadas el Boletín Oficial del Estado (BOE) o el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). También ejerce una importante presencia en el análisis de la Ley de

Amnistía el Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial. Adicionalmente, se ha recurrido a una variedad de páginas web especializadas en derecho constitucional y estudios sobre la amnistía, la separación de poderes, el procés y otros temas analizados a lo largo del trabajo. A su vez, se han consultado fuentes de datos, destacando el uso de la web del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El análisis realizado es cualitativo, centrado en la interpretación de textos legales y jurisprudenciales para entender el impacto de la amnistía en la separación de poderes. El método científico se ha aplicado mediante una revisión sistemática y crítica de los textos legales y jurisprudenciales relevantes, considerando tanto su contenido explícito como su interpretación judicial.

Una vez desarrollado e interpretada el conjunto de leyes y jurisprudencia pertinentes, así como su análisis comparativo, se podrá exponer una conclusión profunda y fundamentada sobre el conflicto entre el concepto de amnistía y la separación de poderes en España.

2 CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Con el fin de comprender adecuadamente el objeto de estudio del presente trabajo, es crucial establecer las definiciones de los principales conceptos en que este se basa. Así pues, se definirá por un lado la amnistía y posteriormente el principio de separación de poderes. Ambos serán contextualizados históricamente para obtener un marco más amplio de estos conceptos.

En primer lugar, según la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, la cual será abordada posteriormente, "Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto concreto" (LO 1/2024, p. 1).

Ya con la necesidad de alcanzar una paz civil que permitiera la recuperación de una comunidad, surgió en Atenas en el año 403 a.C., la figura de una amnistía pactada por los demócratas atenienses tras la derrota de los Treinta Tiranos, gobierno oligárquico que gobernó tras la guerra del Peloponeso provocando, entre otras cosas, la matanza del 5% de la población.

El concepto ha recibido varios nombres a lo largo de la historia del Derecho Romano (Canato, 2004, p. 3). Conocido como *indulgentia*, *venia*, *amnestia*, entre otros, la amnistía tuvo lugar en varias de las etapas de la historia romana, pudiendo destacar durante la Monarquía, la concesión de una amnistía por parte de Tulo Hostilio, soberano de Roma, hacia los albanos, sugerida por Fufecio, comandante del ejército albanés.

Esta medida de gracia se propuso para aquellos albanos que habían perpetrado devastadoras incursiones en territorio romano bajo el mando del general Cluilio. Fufecio argumenta que la mejor estrategia para alcanzar una paz duradera entre parientes y aliados es el olvido de las afrentas pasadas en lugar de someter a los responsables a juicio. Tulo, en ejercicio de su autoridad suprema, determina no extraditar a los culpables y opta por relegar el pasado al olvido.

Esta acción, dentro del marco de la política de reconciliación y estabilidad interna, subraya la habilidad del monarca para ejercer su autoridad en pos de la armonía entre los pueblos implicados. Aunque apenas mencionada por un único historiador, esta amnistía adquiere relevancia en el contexto de las relaciones entre albanos y romanos, evidenciando la diplomacia y la resolución de Tulo Hostilio en la Roma antigua.

Por otro lado, el segundo concepto clave para entender el desarrollo del presente trabajo es el del principio de separación de poderes. Este concepto basa su significado en la división del poder político en tres ramas, por un lado la ejecutiva, por otro la legislativa y por último la judicial. Es esta última rama la que, para Montesquieu, debe gozar de independencia con el fin de evitar la tiranía y preservar la libertad.

No obstante, antes que Montesquieu, ya se trataron ideas relacionadas con las funciones estatales, la del gobierno o constitución mixta y la de la constitución equilibrada. Así pues, Aristóteles en su obra ya delineó las dos funciones estatales y la organización del poder.

Por un lado, la ejecución y administración recaía en los magistrados y abarcaba aspectos de gobierno y administración. Esta era la encargada de llevar a cabo las acciones prácticas del Estado (Solozábal, 1981, p. 216).

Por otro lado, se encontraba la judicatura que, como su nombre indica, se ocupa de juzgar. Aquí, los tribunales aplicaban la ley a casos específicos y resolvían disputas legales (Solozábal, 1981, p. 216).

Aparece el concepto de Gobierno mixto, que intentaba otorgar a cada estamento social un tipo de participación en el gobierno de la comunidad. En este ámbito destaca la figura de Polibio, un griego afincado en Roma.

En primer lugar, Polibio exponía que existía una ley inevitable de crecimiento y decadencia que se manifiesta en un ciclo. Este ciclo ocurría en formas de gobierno no mixtas, donde una forma de gobierno se transforma gradualmente en otra. El ciclo comienza con la monarquía, luego evoluciona hacia la tiranía, de la tiranía surge la aristocracia, de la aristocracia se deriva la oligarquía, de la oligarquía emerge la democracia y finalmente, de la democracia puede surgir la demagogia (Bravo, 2012, p. 1).

En segundo lugar, Polibio contribuyó a la constitución de la República Romana, aportando la siguiente división de funciones: por un lado, “el gobierno monárquico se encuentra realizado por los cónsules; la aristocracia, por el Senado y la democracia, por los tribunos de la plebe” (Solozábal, 1981, p. 216-217). Esta división permitió alcanzar una cierta idea de lo que se conoce actualmente como Estado, en el que se reconocía la importancia de un gobierno equilibrado o mixto en el cual diferentes grupos sociales participasen debido a la existencia del temor de que un gobierno controlado por una sola clase social pudiese volverse opresivo.

Además, se extrae la conclusión de que, para preservar la libertad, se debía establecer una estructura de poder que haga imposible el despotismo.

Avanzando hacia la etapa inicial de la Edad Media, las prerrogativas estatales en relación con la generación, hermenéutica y aplicación de la normativa legal se integraban en una ceremonia o práctica de índole judicial, fundamentada en los decretos divinos. La participación humana en la legislación se entendía como una interpretación y aclaración de las leyes existentes, no como un acto de creación de normativas nuevas. De hecho, la legislación era considerada una parte integral de los procedimientos judiciales. Las leyes eran vistas como adaptaciones de la ley divina a las costumbres de la comunidad, y las acciones del Rey al interpretar la ley en los consejos se percibían como esfuerzos de aclaración, no de innovación normativa.

Así, en la era feudal, la visión funcional del Estado era unitaria; su principal rol social se manifestaba en la administración de la justicia, sin una distinción evidente entre las funciones legislativa y judicial. De hecho, dentro de los procesos judiciales se podían aclarar las leyes existentes o incluso crear nuevas normativas, pero este fenómeno era considerado natural para la época, ya que se entendía como parte de la función de juzgar o aplicar la ley divina a casos específicos.

Todavía anterior a la teoría de Montesquieu, se encuentra la figura del filósofo inglés John Locke con su obra "Two Treatises of Government", publicada en 1689, en la época de la Gloriosa Revolución en Inglaterra. En su análisis, distinguió entre tres poderes fundamentales del Estado:

1. Poder Legislativo: Este poder se encarga de crear leyes permanentes y conocidas por el pueblo. Además, incluye la función de juzgar mediante jueces imparciales. El Parlamento y el Rey son los órganos a los que se atribuye esta función.
2. Poder ejecutivo: respalda con la fuerza las decisiones legales y se encarga de su ejecución mientras estén vigentes. Esta función correspondía al Monarca y a su Consejo.
3. Poder Federativo o de Relaciones Exteriores: Este poder permite declarar la guerra y la paz, establecer alianzas y llevar a cabo negociaciones con otras comunidades políticas. Es esencial para asegurar la independencia exterior del Estado.

Sin embargo, en el sistema de Locke los tres poderes no están asignados a órganos independientes (Solozábal, 1981, p. 220). La función legislativa recae tanto en el Parlamento como en el Rey, la federativa en el monarca y la ejecutiva en el monarca y su Consejo. Sin embargo, esta supremacía no implicaba

arbitrariedad o ilimitación; debía legislarse con justicia, siguiendo un procedimiento regular y estableciendo reglas generales.

Avanzando al año 1748, el filósofo francés Charles Louis de Secondat, conocido como Montesquieu, propone en su obra "L'esprit des lois" un modelo político que se divide en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial (Fernández, 2019, p. 32). Estos tendrán las siguientes funciones:

1. Poder legislativo: Es aquel que promulga leyes o enmiendas y deroga las existentes. Esta función se corresponde con el poder legislativo descrito por Locke, aunque en el caso de Montesquieu, no se le otorga la función judicial de manera tan enfatizada como en el pensamiento inglés.
2. Poder ejecutivo: Tiene la tarea de manejar las relaciones exteriores y también se le asigna la responsabilidad de garantizar la seguridad interna. En otras palabras, este poder es el encargado de mantener la paz interna y la independencia externa. Además, en la visión de Montesquieu, integra funciones que en Locke estaban divididas entre el poder ejecutivo, el federativo y las prerrogativas.
3. Poder judicial: El poder de juzgar se ocupa de castigar los delitos y resolver jurídicamente las diferencias entre particulares. Este poder es fundamental para garantizar el cumplimiento de las leyes y mantener el orden dentro de la sociedad.

Un punto muy importante de la obra de Montesquieu es la independencia de estos poderes. El filósofo señala que en el momento en que un mismo cuerpo se junta con el poder legislativo y el ejecutivo deja de haber libertad, al igual que si el poder judicial no es independiente de estos (Reale, 1999, pp. 631-635), ya que según dicta Montesquieu "es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él: llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas el poder frene al poder" (Solozábal, 19811, p. 222).

Una vez introducidos los principales conceptos que se abordan este trabajo, se procederá a desarrollarlos enfocándose en el contexto histórico español.

2.1 La historia de la amnistía en España.

Tras un primer avance a nivel global en los antecedentes históricos, se debe centrar el objetivo en conocer la repercusión que ha tenido la figura de la amnistía en la historia de la sociedad española. Cabe destacar que se centrará el estudio

en amnistías de naturaleza política, eludiendo así amnistías como, por ejemplo, de carácter fiscal, las cuales también se han producido.

Así pues, tomando como punto de partida la II República española, se procede en los siguientes apartados a tratar momentos históricos en los que se produjeron o concedieron amnistías en nuestro país.

Tras las elecciones de febrero de 1936, el Frente Popular recaba el Gobierno de la República. El país se encontraba bajo una crisis de “motines” diarios provocados por los presos políticos encerrados. Con Manuel Azaña como presidente del Consejo de ministros se consigue presentar el 21 de febrero de 1936 ante las Cortes un proyecto de Decreto-ley de amnistía para los penados y encausados por delitos políticos y sociales, incluyendo en ella a los concejales de los Ayuntamientos del País vasco condenados por sentencia firme. Esta era vista como una “medida de pacificación conveniente al bien público y a la tranquilidad de la vida nacional” (Consejo de ministros, 1936). Según cifras oficiales, ese día fueron puestos en libertad 3.000 políticos, aparte de unos 27.000 presos comunes (Alcalá, 2022).

Entre estos presos se encontraba la figura de Lluís Companys, presidente de la Generalitat de Catalunya. Su encarcelamiento vino provocado porque, el día 6 de octubre de 1934, proclamó el Estat Català de la República, siendo depuesto a las pocas horas y condenado a treinta años de prisión por su papel en dicha insurrección.

Tras la finalización de la Guerra Civil (1936-1939), se produjo la instauración de la dictadura franquista. A pesar de ser proclamada el 1 de octubre de 1936, debido al avance positivo de la guerra para el bando nacional, es decir, el franquista, ya se había comenzado a legislar y realizar funciones de gobierno.

Tanto es así que, por ejemplo, el día 23 de septiembre de 1936 se promulga una ley por la que no se considerarían delictivos determinados hechos de actuación político-social cometidos desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936, período que comprende desde el inicio de la II República hasta el comienzo de la Guerra Civil.

En esta lo que se trata de exponer es el apoyo del régimen a todo aquel que en defensa de su “más fervoroso patriotismo” realizó algún acto por el que fuera condenado. La ley señala que debían ser actos que no tuviesen ningún propósito delictivo, pero entenderá no delictivo el hecho que haya sido objeto de procedimiento criminal por incumplir las Leyes de tenencia de armas y explosivos, homicidios, lesiones, daños, amenazas y coacciones si fue realizado

por personas 'que conste de modo cierto su ideología coincidente con el Movimiento Nacional'.

Avanzando en los años de dictadura franquista, se alcanza la década de los 60, perteneciente al "Desarrollismo". Esta fue la época en la que el régimen trató de modernizar económica y socialmente el país, así como por la apertura gradual a la influencia extranjera y ciertas reformas en el ámbito político y cultural. Así pues, "se concede indulto total de las sanciones de cumplimiento derivadas de la legislación especial de responsabilidades políticas, cualesquiera que fuese su clase y Autoridad o Tribunal que las hubiere impulsado" (Decreto 2824/1966, p.14218). Se debe hacer mención también de los indultos concedidos por el Decreto-Ley 10/1969, de 31 de marzo, por el que se declara la prescripción de todos los delitos cometidos con anterioridad al 1 de abril de 1939.

Un años más tarde, se producen una serie de indultos, concretamente seis, a miembros de la banda terrorista ETA (Decreto 3653/1970). La complejidad de estos indultos recae en que, gracias a ellos, vieron rebajadas sus condenas de muerte por las de grado inferior, es decir, penas privativas de libertad con límites de duración determinados.

Llegados al 20 de noviembre de 1975, se produce la muerte del dictador Francisco Franco y, con ello se da paso a la denominada 'Transición'. Desde el primer momento, en la sociedad se planteaban cuestiones relacionadas con la amnistía, como la suspensión de los juicios pendientes relacionados con el régimen dictatorial. Se veía en esta la oportunidad de combatir el olvido y la exclusión, así como de buscar la rehabilitación y compensación de las víctimas a la vez que se perseguía la justicia y el juicio para los responsables de la represión.

Tanto fue así que con la coronación de Juan Carlos I de Borbón, una semana después de la muerte del dictador, se acompañó de un primer indulto, recogido en el Real Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre de 1975. No obstante, este indulto general, "no contemplaba de forma expresa medidas de gracia para delitos políticos" (Cuesta, 2008, p.137).

Instaurado el primer gobierno de Adolfo Suárez (1976-1977) se produce una nueva amnistía vía Real Decreto, por la que se otorgaba recompensación económica, es decir, pensiones, a aquellos españoles que habían sido mutilados en la Guerra Civil y no estaban integrados en el cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.

En el año 1977 se produjeron dos sucesos importantes en el marco político del país con la legalización tanto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE),

como la del Partido Comunista Español (PCE) liderado por Santiago Carrillo, que provocó la vuelta del exilio de importantes miembros, como Dolores Ibárruri 'La Pasionaria', histórica dirigente del Partido Comunista, y el poeta Rafael Alberti, miembro activo del partido.

Durante este gobierno, se realizó una de las medidas emblemáticas de este proceso, que fue la promulgación de la Ley de Amnistía en 1977. La necesidad de una Ley sobre este tema era aclamada por la sociedad española ya que, como señala el líder del Partido Comunista en ese momento Santiago Carrillo, se debía culminar “el proceso de reconciliación de los españoles con una amnistía para todos los delitos de intencionalidad política” (Cuesta, 2007, p.143). Así pues, la ley fue aprobada por las Cortes Españolas el 15 de octubre de ese año, contando con el apoyo de la gran mayoría de grupos parlamentarios, a excepción de la abstención del grupo Alianza Popular y dos diputados más.

En esta se concede la amnistía a diferentes colectivos causantes de delitos antes del 30 de julio de 1976 (art.1), resaltando aquellos que realizaron delitos o faltas de intencionalidad política y de opinión, así como los de rebelión y sedición o los de negación de prestar el servicio militar por cuestiones de conciencia. A continuación, se procede a tratar ciertos puntos que, sin necesidad de estar implícitos en la ley, tuvieron gran repercusión y conflicto en la sociedad española:

1. El día 24 de enero de 1977 se produjeron los asesinatos de los abogados laboristas de Atocha. Este quedó enmarcado en un período, del 15 de diciembre de 1976 hasta el 15 de junio de 1977, en el que para que un delito fuera considerado amnistiable, se requería que estuviera motivado por intenciones políticas específicas, como restablecer las libertades públicas o alcanzar la autonomía (Manjón, 2023, p. 22-23). De esta forma, los procesados no fueron amnistiados debido a que no se ajustaban al criterio de intencionalidad política establecido por la ley. Más bien, estos ataques estaban dirigidos a obstaculizar el proceso de transición hacia la democracia en España.
2. En lo que respecta a la reivindicación de las autonomías, es pertinente subrayar que la búsqueda de la independencia de una porción del territorio no constituye un fundamento válido para la amnistía de delitos perpetrados con el propósito de alcanzar dicha independencia. Es crucial tener en cuenta que este móvil específico relacionado con la aspiración de un sistema autonómico no se contemplaba durante el primer período temporal, que se extiende hasta diciembre de 1976. Por esto, los actos delictivos cometidos por parte de ETA con el fin de lograr la

independencia durante dicho periodo no quedaban excluidos de los beneficios de la amnistía.

3. En cuanto a los militares amnistiados (art.8), no se les garantizará la reinserción en sus empleos ni carreras, siendo separados de estas si reciben condenas de pérdidas de empleo, separación del servicio o pérdida de plaza o clase. Sin embargo, tendrán la prerrogativa de recibir la pensión correspondiente según el cargo que ocupaban en el momento en que cometieron el delito amnistiado, y podrán optar por el sistema de pensiones establecido por las leyes promulgadas el 12 de julio de 1940 y el 13 de diciembre de 1943.

En conclusión, la Ley de Amnistía de 1977 marcó un hito en la historia de España durante su período de transición hacia la democracia, representando un intento de reconciliación nacional y de cierre de heridas del pasado, aunque su alcance y efectividad han sido objeto de debate y crítica.

De esta forma, se ha dado a conocer los precedentes de amnistía vividos en nuestro país anteriores a la situación actual, la cual será expuesta y desarrollada a lo largo del presente trabajo.

2.2 La STC 147/1986, la exigencia de seguridad jurídica.

La Sentencia 147/1986 del Tribunal Constitucional marcó un hito importante en la interpretación de la Ley de Amnistía de 1977. En este fallo, los magistrados declararon inconstitucional ciertos aspectos de la ley, argumentando que vulneraba la seguridad jurídica. Aunque la Ley de Amnistía tenía como objetivo la reconciliación y la superación de las tensiones políticas tras la dictadura franquista, la sentencia estableció que no podía aplicarse de manera indiscriminada en todos los ámbitos legales. En particular, se abordó la aplicación de la amnistía en el contexto de las relaciones laborales, concluyendo que las acciones laborales no podían ser imprescriptibles.

La Sentencia 147/1986 del TC trata sobre la amnistía, describiéndola como una medida especial destinada a eliminar los efectos de leyes anteriores que van en contra de los principios actuales de justicia y derecho. Su objetivo es eliminar las consecuencias de la aplicación de una normativa anterior que va en contra de los principios del orden político actual.

El TC aclara que, aunque la Constitución no prohíbe explícitamente la amnistía, pueden existir restricciones indirectas a su aplicación al considerarse una medida excepcional que afecta el principio de seguridad jurídica (art. 9.3

CE), ya que cambia las reglas del derecho vigente al invalidar conductas que antes eran legales y ahora no lo son.

Además, la amnistía altera las reglas de sucesión entre dos ordenamientos: el anterior, que legitimaba ciertas conductas, y el actual, en el cual esas conductas ya no son aceptables. Supone una revisión crítica de un periodo histórico ya superado, buscando anular las consecuencias negativas de las normas de esa época, lo que implica restar legitimidad a las acciones que fueron legales en su momento. La sentencia también establece una diferencia “cualitativa” entre la amnistía y el indulto, señalando que, mientras el indulto perdona delitos sin cambiar su estatus legal, la amnistía elimina la clasificación del delito y sus efectos jurídicos.

El TC también destaca que los indultos generales son claramente inconstitucionales, lo que se extiende implícitamente a la amnistía. En el Auto 32/1981, el Tribunal de Garantías declaró que “la aplicación de medidas generales de gracia está prohibida” según lo establecido en el art. 62 de la CE, que establece un nuevo orden jurídico donde estas medidas no tienen lugar.

Aunque la amnistía se aprueba por ley y representa un acto de gracia, no puede ser separada conceptualmente del indulto general. La prohibición de indultos generales impide que se implemente la amnistía, ya que ambos comparten el efecto de perdonar delitos, aunque con fines y motivaciones diferentes (Navarro, 2024, p. 30-31).

En resumen, la Sentencia 147/1986 reconoce la excepcionalidad de la amnistía y su impacto en el orden jurídico-político, estableciendo límites y diferencias con el indulto.

2.3 La evolución del principio de separación de poderes en España.

Como se ha expresado en el primer apartado del presente Capítulo, el movimiento conocido como Ilustración muestra la separación de poderes como una forma de asegurar un sistema de gobierno equilibrado y justo, con el fin de prevenir la tiranía y el abuso de poder, promoviendo así la democracia en una sociedad. Así pues, en el presente apartado, se desarrollará la evolución de este principio en la sociedad española.

Desde la perspectiva de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, y comúnmente conocida como ‘La Pepa’ debido a la coincidencia de su aprobación con el día de San José, ya se deben considerar la presencia de ciertas ideas ilustradas. De esta forma,

acudiendo al Capítulo II de la norma, concretamente a los arts. 14-17, se observa cómo se establece la estructura de gobierno, recordando que en ese momento histórico España se encontraba en una monarquía a manos de Fernando VII de Borbón (1808-1833). De esta forma, el poder legislativo reside en las Cortes con el Rey (art. 15), el poder ejecutivo en el Rey (art. 16), y el poder judicial en los Tribunales establecidos por la ley (art. 17).

Si se prosigue el análisis de este texto constitucional, se observan de nuevo artículos que tienen una relación indirecta con el principio de separación de poderes. Uno de ellos, el artículo 91, establece unos criterios definidos para quién puede ser elegido Diputado, asegurando que los individuos en esta posición tengan un cierto grado de autonomía y estén libres de influencias indebidas, lo cual es un aspecto clave de la separación de poderes (Constitución Política de la Monarquía Española, 1812, p.12). Esta disposición contribuye al fomento de un sistema equilibrado de distribución de autoridad, mitigando así la posibilidad de centralización del poder en una única entidad o persona.

Otro artículo para destacar es el 97, el cual prohíbe que cualquier empleado público nombrado por el Gobierno pueda ser elegido Diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo, estableciendo una barrera entre el poder ejecutivo y el legislativo. Esto asegura que los legisladores puedan actuar de manera independiente y no estén sujetos a presiones del ejecutivo.

La Constitución Política de la Monarquía Española estuvo en vigor sólo dos años, hasta su derogación el 4 de mayo de 1814, época en que se inicia el conocido como Sexenio Absolutista (1814-1820), en el que Fernando VII restableció el absolutismo y puso fin al régimen constitucional que habían instaurado las Cortes de Cádiz. No obstante, se volvió a aplicar durante el Trienio Liberal (1820-1823).

Este período termina con el rey Fernando VII disolviendo las Cortes, aboliendo de nuevo la constitución y restableciendo la monarquía absoluta. Con esto se inició un período de fuertes represiones hacia los liberales, así como un retroceso en las libertades políticas y civiles que se establecieron durante el período anterior. Esta época recibe el nombre de Década Ominosa, y se extiende desde 1823 hasta 1833, con la muerte del monarca Fernando VII.

Avanzando temporalmente, tras el reinado de Isabel II (1833-1868) y el reinado de Amadeo I de Saboya (1870-1873), tuvo lugar la Primera República Española. Este período fue muy corto, apenas año y medio, debido a la inestabilidad y la fragmentación política, destacando la figura de Estanislao Figueras como presidente de la República. No obstante, se debe destacar que,

al tratarse de un modelo democrático, se vuelve a instaurar el principio de separación de poderes.

Se da por finalizada la república tras el pronunciamiento del general Arsenio Martínez Campos en Sagunto, el 29 de diciembre de 1874, quedando así restaurada la monarquía de los borbones en la figura de Alfonso XII.

En lo referente al reinado de Alfonso XII se destaca que “fue también una década de importantes cambios políticos y no sólo, ni principalmente, respecto a Cuba. Una nueva Constitución fue aprobada, y se creó y entró en funcionamiento un nuevo sistema de partidos” (Dardé, 2003, p.11). Como dicta el autor, esta monarquía tuvo unas características peculiares ya que, en primer lugar, se encontraba limitada por la presencia de una constitución.

En el gobierno se sucedieron alternativamente Antonio Cánovas del Castillo y Práxedes Mateo Sagasta. Durante este período se pueden observar ciertos avances hacia una mayor “democratización”, como es la aprobación de la Ley Electoral de 1882, que tenía como propósito un acercamiento al sufragio universal. Alfonso XII murió en 1885 dando paso a una regencia de 17 años, la de María Cristina de Habsburgo-Lorena (1885-1902).

Al alcanzar la mayoría de edad, a los 16 años, da inicio el reinado de Alfonso XIII en España, el cual se extendió desde su nacimiento en 1902 hasta su abdicación en 1931. El parlamento español, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, tenía el poder legislativo y representaba a los ciudadanos. Aunque teóricamente independiente, en la práctica, su influencia era limitada por la intervención real y por la falta de estabilidad política. El poder judicial, por su parte, tenía autonomía en sus funciones jurisdiccionales, pero también estaba sujeto a la influencia política y social de la época.

Tras la abdicación del rey Alfonso XIII, se plantea una nueva república. La llegada de la Segunda República Española (1931-1939) trae con ella la restauración del principio de separación de poderes. Así pues, el poder ejecutivo dependería de nuevo de la figura del presidente de la República que, durante el período que abarca, destacan los nombres de Niceto Alcalá-Zamora (1931-1936) y Manuel Azaña (1936-1939), pertenecientes al Partido Liberal y a Acción Republicana, respectivamente. Tras el estallido de la guerra civil se produjeron hasta tres cambios en la presidencia.

Por otro lado, el poder legislativo se componía de un parlamento bicameral formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. La composición de estos varió en función de los resultados producidos durante las tres elecciones celebradas, pasando de una mayoría republicana de izquierdas en las

elecciones de 1931 a un giro a la derecha en las de 1933, para más tarde, en las de 1936, volver a predominar los partidos de izquierdas.

Se debe destacar el papel del poder legislativo, las Cortes, durante el Bienio Reformista ya que, el dominio de partidos republicanos de izquierdas permitió la elaboración y aprobación de leyes, incluyendo las reformas sociales y políticas que caracterizaron este período, como son la Reforma Agraria o la Ley de Contratos de Trabajo, entre otras.

Por último, en el poder judicial se llevaron a cabo cambios importantes. La intención de la Segunda República era modernizar la administración de justicia y regular todas las estructuras estatales. Se buscaba establecer un poder judicial sólido y autónomo, independiente del poder ejecutivo.

La administración de justicia debía realizarse en nombre de la nación, y se introdujo el principio de unidad jurisdiccional, que implicaba una sola jurisdicción para todo el estado. Solo el ámbito militar y penal quedaba fuera de la administración estatal. Además, en esta época se implementaron dos innovaciones como la posibilidad de plantear cuestiones de inconstitucionalidad y la previsión de recursos contra decisiones ilegales de la administración.

Como bien es conocido, en julio de 1936 se produjo una sublevación militar liderada desde Tetuán, Ceuta, Melilla y las Canarias por generales de renombre como Mola, Sanjurjo, Queipo de Llano, Cabanellas y Franco. Este último, tras el fin de la Guerra Civil (1936-1939) provocada por dicha sublevación, acabó imponiendo una dictadura militar que se alargó hasta su muerte, el día 20 de noviembre de 1975.

Durante este período, de casi 40 años, la separación de poderes se vio reducida a la figura de Francisco Franco. Es cierto la presencia de una Cámara, con la aprobación de la Ley de las Cortes de 1942, pero que carecía totalmente de facultades legislativas, ya que era un simple órgano consultivo subordinado al dictador y a sus decisiones. Tanto es así que sus miembros no eran elegidos por ningún tipo de sufragio, sino que eran nombrados directamente por Franco.

En este contexto, se debe mencionar que, durante la etapa aperturista del régimen, contó con la figura de presidente del Gobierno, pero quedaba totalmente sublevada a su poder. Además, consiguió impulsar la Ley Orgánica del Estado de 1967. En esta ley, resalta la figura del poder judicial el cual, según dicta el art. 29, "gozará de completa independencia". No obstante, una independencia que será administrada en nombre del jefe del Estado y de acuerdo con las leyes, leyes impulsadas por el régimen.

En cuanto al ámbito legislativo, se destaca el denominado Tercio Familiar que, en la teoría, era un órgano superior de participación del pueblo en las tareas del Estado. Sin embargo, estas funciones eran propias de un parlamentarismo liberal, no de una dictadura militar donde era inexistente el sufragio universal, los partidos políticos, la separación de poderes y que, además, otorgaba una potestad al jefe del Estado incompatible con la capacidad legislativa de las Cortes que se pretendía aparentar.

El dictador Francisco Franco falleció el 20 de noviembre de 1975. En ese momento era Carlos Arias Navarro quien ocupaba el cargo de presidente del Gobierno, quedando ligado a él durante los primeros meses de la 'Transición'. Ante la dificultad a la hora de implantar reformas más liberales y significativas que la sociedad pedía, el 3 de julio de 1976, el Rey Juan Carlos I nombró presidente del Gobierno a Adolfo Suárez.

Este período tenía como voluntad establecer un sistema político basado en la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, es por ello por lo que el principio de separación de poderes volvió a jugar un papel fundamental.

Con la obtención de la deseada Constitución de 1978, se dio paso al período democrático en el que actualmente se encuentra nuestro país.

3 CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO

En el presente capítulo se tratará de desarrollar y exponer los principios y marcos normativos que dictan en materia de amnistía y separación de poderes. De esta forma, se consultará un amplio abanico de legislación, el cual abarcará desde la normativa internacional hasta la autonómica, tratando también el resto de los niveles de gobierno.

3.1 Marco internacional.

El documento conocido como la Carta de las Naciones Unidas fue ratificado el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al concluir la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Esta Carta entró en plena vigencia el 24 de octubre del mismo año. Este importante documento establece los fundamentos de las relaciones internacionales, desde el reconocimiento de la soberanía igualitaria de los Estados hasta la prohibición del uso de la fuerza en dichas relaciones.

Desde su creación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha basado su misión y sus actividades en los propósitos y principios que se encuentran en su Carta fundacional. Este documento ha sido objeto de tres modificaciones en los años 1963, 1965 y 1973.

En la presente se debe destacar la alusión a la libre determinación de los pueblos, mencionada en los arts. 1 y 55 del documento. En estos se desarrolla como propósito de las Naciones Unidas la creación de “las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos” (art. 55).

La Carta de las Naciones Unidas no aborda directamente el concepto de amnistía. La amnistía es generalmente una prerrogativa de los estados nacionales y se maneja a través de su legislación interna. No obstante, algunos principios generales relacionados con la amnistía y los derechos humanos pueden encontrarse en otros documentos de la ONU, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y diversos tratados de derechos humanos.

Así pues, el 10 de diciembre de 1948 se adopta y proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Esta nace bajo un contexto políticosocial muy concreto ya que tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional, en concreto las Naciones Unidas, vieron clara la necesidad de garantizar y proteger los derechos de todas las personas en cualquier lugar y momento.

Centrando el punto de acción sobre la figura de la amnistía, se debe dejar claro que la DUDH no menciona explícitamente el concepto. No obstante, se pueden obtener ciertas referencias en ciertos artículos. En su art. 2 ya se menciona el derecho y libertad de toda persona a tener opinión política. Se debe resaltar también principios importantes como: la igualdad ante la ley, en art. 7; el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, en art. 8; la independencia e imparcialidad de un tribunal para la celebración de un juicio justo y pleno, art. 10; la libertad de opinión y expresión, art. 19.

En relación con unos de los temas principales del trabajo, el cual será abordado posteriormente, la palabra amnistía puede relacionarse con las repercusiones que sufren ciertos políticos debido a ciertas actividades realizadas. En este caso, “toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (art. 14). Por último, se encuentra también importante vínculo con lo dispuesto en el art. 15. 2, el cual dicta que “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

En 1960 se aprueba la Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conocida como Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Destacan sus art. 2 y 3 en los que se habla derecho de todos los pueblos a decidir su futuro político, económico, social y cultural sin restricciones, no sirviendo como pretexto para retrasar la independencia la insuficiente preparación en ninguno de estos campos. Este derecho, conocido como libre determinación, es un principio clave del derecho internacional que fue especialmente relevante durante el proceso de descolonización. A pesar de las diferencias de opinión sobre su interpretación, la Corte Internacional de Justicia reafirmó este derecho en 1971, destacando su importancia en el contexto de la descolonización. Fuera de este contexto, el principio de libre determinación es más debatido y no tan claramente definido (López, 2009, p 152).

Avanzando al 16 de diciembre de 1966, se adopta y abre a firma el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual no entró en vigor hasta el 3 de enero de 1976 junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), debido a la necesidad de un mínimo de Estados miembros que lo ratificaran. El presente pacto recoge en su art. 1 el derecho de libre determinación, un concepto trascendental en el problema actual de la amnistía a políticos catalanes en España. En referencia a la separación de poderes, el PIDCP dicta que ‘todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley’ (art. 26). Esta relación permite proporcionar un sistema de control que evita los

abusos de poder, lo que contribuye a la aplicación imparcial y equitativa de la ley para todos los ciudadanos. En España entró en vigor el 30 de abril de 1977.

3.2 Marco Europeo.

En el ámbito europeo se debe destacar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. En este se dictan aspectos anteriormente mencionados, por lo que se centra la acción en aquellos que tratan temas de interés, como es el caso de la pérdida del derecho de libertad de aquellas personas que, mediante sentencia del tribunal competente, hayan sido privadas legalmente de esta (art. 5.1.a).

El CEDH ha sufrido modificaciones, que reciben el nombre de Protocolos. En uno de ellos, concretamente en el de Estrasburgo de 1963, se menciona la 'libertad de circulación' (art. 2). Por un lado, su apartado segundo dicta sobre la libertad de "toda persona" de abandonar su país pero, a continuación, en su tercer apartado, habla sobre la posibilidad de que este derecho se vea restringido como medida de seguridad nacional, si se encuentra prevista en la ley. Posteriormente, en una nueva modificación, el Protocolo N°7, se aborda en el art. 2 el "derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal", es decir, el derecho a una segunda revisión por una jurisdicción superior, en caso de que la haya.

En relación con los referendos de independencia el CEDH, en su Protocolo N°1, establece que solo los Estados miembros que han ratificado el Convenio tienen tanto el derecho como el deber de organizar elecciones libres y justas dentro de sus territorios (art.3). Ligado a esto, se encuentran los art. 49 y 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TUE), los cuales señalan la regulación del proceso de adhesión a la UE y del procedimiento para retirarse de ella, respectivamente.

En cuanto al TUE, su origen se sitúa en los Tratados de Roma de 1957 con el establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Ha sufrido diversas actualizaciones, siendo la última el conocido Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, el cual introdujo cambios significativos como la creación presidente permanente del Consejo Europeo o la ampliación de competencias legislativas del Parlamento Europeo.

Consultando el art. 2 del TUE, se observa como la "Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos". Estos constituyen valores superiores del ordenamiento jurídico, teniendo como finalidad la garantía

de los Estados de Derecho dentro de la UE. Además, el art. 7 del TUE resalta la trascendencia de mantener los valores democráticos y advierte que, si un Estado no los respeta, podría enfrentarse a restricciones en sus derechos. Este artículo refleja el compromiso firme de la Unión Europea con la defensa de los principios democráticos que son fundamentales para su existencia y cohesión (Arenas, 2017, p.8).

Es imprescindible nombrar la figura de la Comisión Europea para la Democracia o Comisión de Venecia. Su principal papel es proporcionar orientación legal a sus países miembro y, específicamente, ayudar a aquellos países que buscan adaptar sus estructuras legales e institucionales a las normas europeas y a la experiencia internacional en áreas fundamentales como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Esta ha emitido diversas opiniones en cuanto a la situación política de Cataluña, analizadas en el apartado 5.3, de ahí su relevancia en el presente trabajo.

3.3 Marco Estatal.

Adentrándose en la legislación nacional, surge como norma suprema la Constitución Española (CE) de 1978 en la que la figura de la amnistía carece de regulación expresa. En primer lugar, “España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo y se ejercen según la Constitución” (art. 1.1), llevando implícita la división de los poderes del Estado en tres ramas independientes y autónomas, siendo estos el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

Es preciso recordar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el art. 9.3. Se trata de un concepto fundamental jurídico que muestra la necesidad de que las operaciones y actuaciones de los poderes públicos deben fundamentarse en la ley y no pueden actuar de forma arbitraria ni caprichosa. En otras palabras, se deben respetar y proteger los derechos de los ciudadanos de acuerdo con la ley y los procedimientos establecidos. Así pues, se entiende el concepto de arbitrariedad como la toma de decisiones sin justificación lógica ni respaldo legal, pudiendo acarrear decisiones injustas y violaciones de los derechos fundamentales.

Las similitudes con el concepto jurídico del indulto general hacen que se deba acudir al art. 62.i de la CE para ver que corresponde a la figura del Rey la concesión de este. No obstante, deberá ser refrendado por el o los miembros del poder ejecutivo competente, los cuales asumirán la responsabilidad (art. 64). A pesar de que ambas son medidas de gracia, existen diferencias claras entre ellas, como se ha señalado en el Capítulo I del presente trabajo.

Otro aspecto constitucional que se ve afectado es el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3) por el que corresponde a los Juzgados y Tribunales determinados por la ley juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Sin embargo, el derecho de gracia impide que los Juzgados y Tribunales lleven a cabo la ejecución de lo decidido en sentencia, lo juzgado.

Anterior a la Carta Magna, se encuentra la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto. Es importante desarrollar de forma general lo que se trata en esta debido a contiene una serie de determinaciones, tanto de competencia y procedimiento, como de fondo.

En primer lugar, "toda clase de delitos podrán ser indultados" (art. 1.1) de toda o parte de la pena, a excepción de ciertas.

Por otro lado, como señala el art. 6, con la concesión de un indulto para la pena principal de un delito, también se perdona automáticamente cualquier pena "accesoria" que se haya impuesto junto con la pena principal. Sin embargo, hay algunas penas accesorias específicas que no se perdonarán automáticamente. Estas son, entre otras, la inhabilitación para ocupar cargos públicos y derechos políticos, a menos que se mencionen específicamente.

La figura del indulto total (art. 11) solo sería concedida en el caso de que existiesen razones que hicieran que el castigo pareciera injusto, que pareciera desproporcionado en base al delito cometido o que tuviera un beneficio para la sociedad en general. Al resto "se concederá tan sólo el parcial" (art. 12), aunque pueden producirse variaciones tras el juicio del Tribunal sentenciador o del Consejo de Estado.

Este Tribunal sentenciador posee un papel relevante, ya que debe "suministrar al Gobierno una serie de datos que implican necesariamente una valoración por su parte, y encaminados a posibilitar al Gobierno decidir en justicia con todos los elementos de juicio" (Carrillo y Guichot, 2001, p.215).

Por último, de acuerdo con el art. 32, la presentación o recomendación de indulto no detendrá la ejecución de la sentencia firme, a excepción de que la pena impuesta sea la pena de muerte. Esto se hace con el fin de garantizar que se haya considerado completamente la posibilidad de clemencia antes de llevar a cabo una acción irreversible.

En referencia al concepto de amnistía, se debe acudir a la Constitución de 1931, durante la Segunda República Española. En esta, a diferencia de la Constitución vigente, sí se trataba expresamente la figura de la amnistía como medida de gracia.

Como se recoge en su art. 102, las amnistías son medidas legislativas de carácter excepcional que únicamente el Parlamento tenía la autoridad para decretar. Además, se establecía una prohibición expresa contra la autorización de indultos de alcance general, en consonancia con el principio de individualización de las penas. Los indultos individuales corrían a cargo del Tribunal Supremo, que actuaba sobre la base de solicitudes presentadas por el juez sentenciador, el Fiscal, la Junta de Prisiones, o a petición de los interesados directos en el caso. En casos de delitos extremadamente graves, el presidente de la República podrá conceder indultos, previo informe del Tribunal Supremo y por recomendación del Gobierno pertinente, enfatizando la gravedad de tales delitos y la necesidad de un escrutinio y aprobación a los más altos niveles del Estado (Martínez, 2024, p.10).

El papel fundamental que desempeña el Tribunal Constitucional a la hora de emitir sentencias y autos para pronunciarse acerca de la diferente legislación promulgada por el Gobierno de Cataluña, como se verá a continuación, hacen de especial relevancia la consulta de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Por medio de esta, el TC se hace competente a la hora de conocer los “conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí” (art. 2. c). Además, en esta se dispone, entre otros elementos, de las multas coercitivas que puede imponer el TC por incumplir sus sentencias (art. 92) o de los plazos para interponer el recurso de inconstitucionalidad (arts. 31 y 33.1).

Otra figura con relevancia en el presente trabajo es la del Real Decreto. Este es aprobado por el presidente del Gobierno o el Consejo de ministros, teniendo una jerarquía inferior a la ley, no pudiendo ir en contra de la legislación ni, por supuesto, de la CE. En el contexto del presente trabajo, se pueden destacar los Reales Decretos 942/2017 hasta el 946/2017 por los que se autoriza el cese del presidente de la Generalitat, del vicepresidente y de los consejeros.

Dejando de lado la legislación, se debe mencionar la importancia de las diferentes Sentencias, así como Autos, que emitió el TC acerca de diferentes violaciones constitucionales que se produjeron a lo largo del conflicto tratado en el presente trabajo.

Por último, los informes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y las propuestas de veto de los grupos parlamentarios del Senado desempeñan un papel crucial en el análisis de la proposición de ley de amnistía. Estos documentos aportan un análisis técnico y jurídico que subraya las posibles deficiencias y contradicciones de la propuesta en relación con los principios constitucionales y el Estado de Derecho. La intervención del CGPJ es esencial

para evaluar cómo la amnistía podría afectar la coherencia y la seguridad jurídica, además de señalar la necesidad de ajustes para evitar interpretaciones arbitrarias y conflictos con la independencia judicial. Por su parte, las propuestas de veto reflejan las preocupaciones políticas y sociales de distintos sectores, subrayando la relevancia del debate parlamentario en la conformación de una legislación que aspire a ser justa y equilibrada. La interacción entre estos informes y propuestas garantiza un escrutinio exhaustivo y una deliberación plural, esenciales para la legitimidad y efectividad de cualquier medida legislativa. Estos aspectos se desarrollarán en detalle en el capítulo 4 del trabajo.

3.4 Marco Autonómico.

Como norma fundamental en el ámbito autonómico se encuentra el Estatuto de Autonomía, en este caso, de Cataluña. Tras la reforma sufrida en el año 2006, se puede observar desde el Preámbulo algunas notas que permiten entrever la presencia de un cierto sentimiento independentista como la definición mayoritaria que hace el Parlamento de Cataluña, acorde al sentimiento y voluntad ciudadana, definiéndola como nación. Esta calificación se repite en el artículo 1 del Estatuto. No obstante, en el mismo preámbulo, se observa la jerarquía normativa, ya que como señala “el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución”.

En lo relativo a la separación de poderes, de acuerdo con el art. 55, el poder legislativo lo encarna el Parlamento de Cataluña, el cual es inviolable (art.55.3), mientras que el ejecutivo lo encarna el Gobierno de Cataluña (art. 68).

Se debe mencionar como normativa autonómica, a pesar de su posterior derogación, las dos leyes que se aprobaron a principios de septiembre de 2017, tratadas posteriormente, las cuales supusieron un punto de inflexión importante.

Por un lado, en septiembre de 2017, se aprueba la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación. Esta contó con 72 votos a favor y 11 abstenciones, ya que el resto de los diputados, del bloque constitucionalista, decidieron abandonar la votación en señal de desacuerdo.

Esta ley trata a Cataluña como sujeto político soberano con derecho a decidir libre y democráticamente su condición política (art. 1). Como dicta su Preámbulo, “esta Ley representa la respuesta democrática a la frustración generada por el último intento promovido por una mayoría muy amplia de este Parlamento para garantizar al pueblo de Cataluña el pleno reconocimiento, la representación y la participación en la vida política, social, económica y cultural del Estado español sin ningún tipo de discriminación”.

En consonancia con esta ley, el Parlamento de Cataluña promulgó el Decreto 139/2017, por el que se convocaba el Referéndum de Autodeterminación para el día 1 de octubre de 2017.

En segundo lugar, se encuentra la ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. La presente sería la norma suprema hasta la aprobación de la nueva Constitución (art. 3), desarrollándose en ella aspectos propios de una norma de estas características como la soberanía nacional (art. 2) o los derechos y deberes de la ciudadanía, en su Título III.

También se debe destacar la aprobación de la Resolución 807/XI, por la que quedaron designados las personas que ejercerían las funciones de la Sindicatura Electoral. Esta fue impugnada de nuevo por el Abogado del Estado, que provocó que el TC, en su Auto 126/2017 impusiese las multas coercitivas correspondientes al art. 92.4 de la LOTC (De Miguel, 2018, pp. 156-157). Posteriormente, vía STC 120/2017, el TC señaló la inconstitucionalidad de esta resolución por los vicios comunes a la STC 114/2017, desarrollada posteriormente.

A pesar de su poca relevancia en el presente trabajo, se cree importante mencionar cierta legislación de la Comunidad Valenciana que podría entrar en consonancia con el tema del trabajo. De esta forma, también el art. 1.1 del Estatuto de Autonomía hace referencia al término de 'nacionalidad' para referirse al pueblo valenciano. No obstante, queda en evidencia al pronunciarse que "se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española".

Además, los valencianos son poseedores de los derechos, deberes y libertades que se reconocen tanto en la legislación y jurisprudencia europea, tratada en apartados anteriores, como en la CE, todo ello gracias a su condición de ciudadano español y europeo (LO 5/1982, reformada por LO 1/2006, de 10 de abril, art. 8).

En cuanto a la separación de poderes, la potestad legislativa reside en Les Corts (art. 21. 1), que tendrá como función, entre otras, la de interponer recursos de inconstitucionalidad ante el TC (art. 22. h). Por su parte, el poder ejecutivo lo ostenta el Consell, formado por el presidente de la Generalitat y los Consellers, designados por el primero (art. 29). Por último, el "órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana" es el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

4 CAPÍTULO IV: SEPARACIÓN DE PODERES Y AMNISTÍA EN EL CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO ESPAÑOL ACTUAL; EL PROBLEMA DE LOS INDEPENDENTISMOS.

El presente apartado actúa como eje principal del trabajo, debido a que en este se tratará de desarrollar profundamente el problema de la relación entre la separación de poderes y el concepto de amnistía en el contexto jurídico y político español actual.

Para avanzar hacia la consecución del mencionado objeto, se cree oportuno iniciar el desarrollo intentando explicar de la forma más clara posible el conflicto del independentismo catalán.

4.1 La evolución y la transformación sociopolítica de Cataluña (1932-2017).

4.1.1 La transición democrática y el Estatuto de autonomía.

Haciendo referencia a lo mencionado en el apartado de Antecedentes Históricos, se iniciará la evolución del nacionalismo catalán desde el día 6 de octubre de 1934, con la proclamación del Estat Català por el entonces presidente de la Generalitat Lluís Companys, perteneciente al reconocido partido político de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Lo cierto es que las ideas republicanas y nacionalistas predominaban en Cataluña durante la Segunda República (1931). Tanto fue así que, en las elecciones al Parlament de Catalunya de 1932, ERC obtuvo mayoría absoluta con 57 de 85 escaños.

La corriente nacionalista catalana se vio gravemente afectada y perseguida con la implantación de la dictadura franquista, ya que ‘anula por completo los progresos realizados en el período anterior en el reconocimiento de la diversidad política y cultural’ (Barrera, 1997, p.114). La represión destacó, entre otras cosas, por la prohibición de la lengua catalana en el ámbito público, así como la persecución que sufrieron los partidos políticos opuestos al régimen o la supresión del Estatuto de autonomía.

Con la llegada de la democracia, se inició en Cataluña un duro proceso por tratar de reestablecer el orden gubernamental. El presidente del gobierno, Adolfo Suárez, otorgó el papel de presidente provisional de la Generalitat a Josep Tarradellas. Ambos, junto con una comisión, llegaron al acuerdo por el que la Generalitat volvió a ser reconocida legalmente por el Gobierno en el año 1977 (Claret, 2017, pp. 283-285) junto con la aprobación del nuevo Estatuto de autonomía, que otorgaba un mayor autogobierno a Cataluña. Durante estos años, el independentismo izquierdista desempeñó un papel de poca importancia

debido a que las preocupaciones de la sociedad catalana pasaban por reestablecer el Estatuto de autonomía. No obstante, la presencia de corrientes marxistas continuaba con la presencia, por ejemplo, del Partido Socialista Unificado de Cataluña.

Con el fin de neutralizarlo, se apostó por un catalanismo conservador. Así pues, se vio en la figura de Jordi Pujol una oportunidad de juntar el nacionalismo catalán con las credenciales democráticas (Claret, 2017, pp. 279). De esta forma, el 20 de marzo de 1980 se celebraron las primeras elecciones democráticas en Cataluña, que otorgaron a la coalición *Convergència i Unió* (CiU) 43 escaños. Pujol se mantuvo en la presidencia de la Generalitat hasta 2003.

4.1.2 La reforma y anulación parcial del Estatuto.

Desde 2003 hasta 2010, se produjeron dos legislaturas de gobiernos de coalición entre el PSC, ERC e Iniciativa per-Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA), bajo las presidencias de Pasqual Maragall y José Montilla, respectivamente.

Durante este período de gobierno socialista se produjo la aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Tras un período de debates y la implantación de ciertos cambios respecto al texto aprobado en el Parlament de Catalunya, el Congreso de los Diputados lo aprobó en marzo de 2006, con mayoría absoluta de 189 votos. Cabe destacar que tuvo los votos en contra del PP y de ERC, partido de carácter independentista. Junto con la aprobación por parte del Senado, se llevó a cabo el correspondiente referéndum en Cataluña, el cual fue respaldado por el 73,23% de los votos.

Esta reforma introducía novedades significativas como las siguientes. En el preámbulo utiliza la palabra nación para definir a Cataluña. En segundo lugar, establece un modelo de autogobierno que limita la actuación de los poderes públicos. También se incorpora la Carta propia de Derechos, así como una regulación del Poder Judicial en Cataluña y las competencias administrativas de la justicia. Otro cambio es la determinación material y funcional de las competencias para el ejercicio del autogobierno y la regulación de las relaciones institucionales de la Generalitat con el Estado, otras comunidades autónomas, y la Unión Europea, y establece su acción exterior. Por último, se modifica el régimen de financiación e introduce una Agencia Tributaria propia, colaborando con la agencia estatal (Carrillo, 2008, pp. 66-68).

Tras la continua presentación de recursos y denuncias sobre la inconstitucionalidad del Estatuto, el Tribunal Constitucional (TC) dictó en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 la estimación parcial de un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular. Entre otras se pueden destacar:

- *La carencia de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».*

Por otro lado, se consideraron nulos 14 artículos del Estatuto.

4.1.3 El auge del independentismo y el referéndum de 2014.

Si la situación política ya comenzaba a ser complicada anteriormente, con la sentencia del TC el proceso vive en 2010 su momento más álgido. Se llevaron a cabo manifestaciones en contra de esta, donde ya resaltaban de nuevo las banderas y proclamas independentistas. A la mencionada sentencia, se le sumo, según el punto de vista del discurso nacionalista economicista, un ahogo económico provocado por déficit fiscal de Cataluña hacia España, la falta de inversión del Estado en el territorio y en infraestructuras, y el carácter desigual de las balanzas fiscales y el concierto económico (Clua, 2014, pp. 89-90).

Es importante destacar en este momento, como se ha mencionado en el apartado anterior, la reacción catalana a lo que se consideró como el 'inicio del proceso de ruptura de las relaciones entre los gobiernos catalán y español' (Burés, 2016, pp. 64-78). Esta situación puso al derecho a decidir en primera plana de la política catalana, otorgando gran visibilidad a asociaciones actualmente conocidas como Òmnium Cultural o la Asamblea Nacional Catalana.

En las elecciones catalanas del 28 de noviembre de 2010 CiU vuelve al gobierno de la Generalitat bajo la presidencia de Artur Mas. Este centra su primer plan de acción en la necesidad de continuar defendiendo el autogobierno y las libertades del pueblo catalán y la consecución de un Pacto Fiscal que permitiese a Cataluña gestionar los recursos propiamente generados. Este período se vio de nuevo marcado por manifestaciones, así como huelgas generales. Esto, sumado a la negativa del gobierno estatal de aprobación de un pacto fiscal, llevo a que en 2012 CiU propusiese la 'construcción de un estado propio'.

La búsqueda de la independencia era una realidad que se vio acrecentada con los resultados de las siguientes elecciones. En estas ERC aumentó en 11 escaños su presencia en el Parlament y provocó la necesidad de un pacto de gobernabilidad entre esta y la formación de Artur Mas, el cual recibió el nombre

de *Acuerdo para la transición nacional y la estabilidad*. En este se centraba el punto de acción en la viabilidad ejecutiva y la celebración de una consulta sobre el futuro de Cataluña, el conocido referéndum del 9-N.

El presidente, amparándose en el art. 9.2 de la CE sobre la responsabilidad de los poderes públicos de “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, llevo a cabo la mencionada consulta encubierta en un proceso participativo, con el objetivo de evitar la suspensión por parte del TC.

Finalmente, a pesar de la doble impugnación por parte del TC, el Govern llevo a cabo la consulta del 9-N, que fue respaldada por un 80% a favor de Cataluña como Estado independiente, según datos de la Generalitat. Se debe mencionar que apenas participó un 37% de las personas convocadas (Generalitat de Catalunya, s.f.).

Avanzando al 27 de septiembre de 2015 se celebran unas nuevas elecciones. Con el objetivo claro de la declaración de independencia de Cataluña se forma una coalición electoral que recibe el nombre de Junts pel Sí. Esta estaría formada por Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Demócratas de Cataluña y Moviment d'Esquerrers. El resultado de estas elecciones dio una victoria mínima al bloque independentista, que necesitaba del apoyo de la CUP para gobernar.

En este mismo periodo, se debe resaltar la aprobación de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. En esta resolución se exponen conclusiones de especial relevancia, como “el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república” o que “cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falta de legitimidad y de competencia”.

No obstante, ésta fue declarada tanto inconstitucional como nula por el TC, en su Sentencia 259/2015, tras la impugnación de esta por el Abogado del Estado, que representaba el Gobierno de la Nación.

Finalmente, tras meses de negociación se consiguió llegar a un acuerdo con la CUP. Este provoca la dimisión de Artur Mas y el nombramiento de Carles Puigdemont, alcalde de Girona por aquel momento, con el objetivo de que la CDC mantuviese la presidencia del gobierno catalán.

4.1.4 De la presidencia de Carles Puigdemont al referéndum del 1-O.

Así pues, en enero de 2016 comenzaba la presidencia de Carles Puigdemont que, ya desde su discurso de investidura, dejaba claro que la hoja de ruta a seguir era la independencia de Cataluña, con menciones como la necesidad de una “ruptura democrática” con el Estado español o con el “visca Catalunya lliure” para finalizar su intervención.

Durante su mandato se deben destacar la aprobación de dos leyes. Por un lado, en septiembre de 2017, se aprueba la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Esta contó con 72 votos a favor y 11 abstenciones, ya que el resto de los diputados, del bloque constitucionalista, decidieron abandonar la votación en señal de desacuerdo.

Esta ley trata a Cataluña como sujeto político soberano con derecho a decidir libre y democráticamente su condición política (art. 1). Como dicta su Preámbulo, “esta Ley representa la respuesta democrática a la frustración generada por el último intento promovido por una mayoría muy amplia de este Parlamento para garantizar al pueblo de Cataluña el pleno reconocimiento, la representación y la participación en la vida política, social, económica y cultural del Estado español sin ningún tipo de discriminación”. Como se puede observar, todavía quedaba en el recuerdo la sentencia del TC de 2010 por la que se anulaba parcialmente la reforma del Estatuto de autonomía de 2006, la cual era vista como una “ruptura del pacto constitucional español de 1978”. Además, en el mismo Preámbulo, se citaban normas internacionales con el fin de justificar el derecho de autodeterminación de Cataluña (De Miguel, 2018, p. 153).

Otro factor que resaltar se encuentra en su art. 3.2, por el cual se sitúa a dicha ley en una “posición jerárquica superior sobre todas las normas que pudieran entrar en conflicto con la misma”. Esto se realizó con el objetivo de regular y garantizar el referéndum.

Como era de esperar, el Abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, interpuso un recurso de inconstitucionalidad el 7 de septiembre. En este se invocaba al art. 161.2¹ de la CE para suspender dicha ley.

El TC, en su Sentencia 114/2017, declara la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto, debido a que es contraria a principios esenciales del ordenamiento jurídico, como son la soberanía nacional, la unidad de la Nación, el Estado social

¹ El art. 161.2 de la CE permite al Gobierno impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

y democrático de derecho y la supremacía de la Constitución. La ley, al desvincularse de la fuerza jerárquica de la Constitución (art. 3.2), provoca también el incumplimiento del art. 147.1 de esta, por el que el Parlamento queda sujeto al Estatuto de Autonomía.

Más adelante, la Sentencia del TS 459/2019, por la que se juzga a los líderes independentistas, dictará que “el derecho a decidir, cuando la definición del qué se decide, quién lo decide y cómo se decide se construye mediante un conglomerado normativo que dinamita las bases constitucionales del sistema, entra de lleno en el derecho penal”.

A la mencionada ley del referéndum le acompañó la ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Como señala su Preámbulo, esta pretendía regular el tránsito del ordenamiento jurídico con el objetivo de que el paso hacía el nuevo Estado de Derecho se realizase de forma ordenada y con plena seguridad ante la aparición de posibles vacíos legales.

La presente sería la norma suprema hasta la aprobación de la nueva Constitución (art. 3), desarrollándose en ella aspectos propios de una norma de estas características como la soberanía nacional (art. 2) o los derechos y deberes de la ciudadanía, en su Título III. Esta función podría asimilarse a la que en el derecho comparado recibe el nombre de ‘constitución provisional’, siendo esta la norma que actúa de puente en el paso de un ordenamiento jurídico dictatorial a uno democrático (De Miguel, 2018, p. 156).

Con la Sentencia 124/2017, el TC estimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno, declarando así inconstitucional y nula la Ley 20/2017. Entre otras de las causas, el TC menciona los graves errores en el procedimiento legislativo, la vulneración del derecho del ciudadano a la participación en los asuntos públicos (art. 23) o la no representación de la ciudadanía, al no respetar a las minorías.

Otro factor que concordaba con la inconstitucionalidad del referéndum solicitado se encuentra en el art. 92 de la CE. Se señala así la imposibilidad del Estado de delegar en la Generalitat la convocatoria de una consulta o referéndum de secesión, ya que corresponde al Estado la convocatoria de este, concretamente a la figura del Rey, previa propuesta del presidente del Gobierno autorizada por el Congreso de los Diputados. Así pues, el Govern de Catalunya se amparó en el art. 150.2 CE para pedir la delegación de la competencia a la Generalitat, competencia que el Estado no puede delegar.

La convocatoria del *procés* siguió adelante con la promulgación del Decreto

139/2017, del día 6 de septiembre, que convoca el mismo para el día 1 de octubre. El mismo día, el Departamento de Vicepresidencia, Economía y Hacienda, dirigido por Oriol Junqueras, aprobó el Decreto 140/2017, estableciendo normas complementarias para el referéndum. Sin embargo, ambos decretos fueron suspendidos y anulados por las Sentencias del Tribunal Constitucional 122/2017 y 121/2017, respectivamente, ambas dictadas el 31 de octubre (Belío, 2019, p.12).

También se debe destacar la aprobación de la Resolución 807/XI, por la que quedaron designados las personas que ejercerían las funciones de la Sindicatura Electoral. Esta fue impugnada de nuevo por el Abogado del Estado, que provocó que el TC, en su Auto 126/2017 impusiese las multas coercitivas correspondientes al art. 92.4 de la LOTC (De Miguel, 2018, pp. 156-157). Posteriormente, vía STC 120/2017, el TC señaló la inconstitucionalidad de esta resolución por los vicios comunes a la STC 114/2017, desarrollada anteriormente.

Con todo lo expuesto anteriormente, el día 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum de independencia. Como es sabido, se habla de ciertas irregularidades a la hora de la votación, como el censo universal informatizado. La jornada también destacó por innumerables momentos de tensión entre los votantes que se desplazaron a los colegios electorales, los voluntarios, los organizadores y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), que tenían el deber de impedir la apertura de los colegios electorales así como incautar el material electoral, de acuerdo con el Auto de 27 de septiembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña².

Los resultados definitivos varían ligeramente según los medios consultados, pero claramente otorgaron una mayoría de votos a favor de la independencia. La vanguardia recogió un total de 2.262.424 votos emitidos, de los cuales un 90,09% eran a favor de la independencia, mientras que los votos en contra apenas alcanzaron el 7,87%. Por su parte, el Govern de Catalunya aumentaba ligeramente las cifras, llegando a los 2.286.217 de votos y un porcentaje del 90,18% de apoyo a la independencia.

² El Auto del TSJC de 27 de septiembre de 2017 señala en su Segundo Fundamento de Derecho: *“se estima oportuno que, hasta el 1 de octubre, se impida la utilización de locales o edificios públicos -o de aquéllos en los que se preste cualquier tipo de servicio público- para la preparación de la celebración del referéndum, sin que ello suponga interferir en el normal funcionamiento de dichos locales. A partir de dicha fecha, se impedirá su apertura, procediendo, en su caso, al cierre de todos aquéllos que hubieran llegado a abrirse. También se requisará todo el material que, en su caso, estuviera en disposición de introducirse, o fuera habido dentro de dichos locales o edificios”*.

4.1.5 La declaración unilateral de independencia y la aplicación del art. 155.

El día 10 de octubre de 2017, el presidente de la Generalitat comparecía ante el Parlament tras el referéndum del 1-O. En esta promulgó un discurso que iniciaba de la siguiente forma: “Llegados a este momento histórico, y como presidente de la Generalitat, asumo, al presentarles los resultados del referéndum ante todos ustedes y ante nuestros conciudadanos, el mandato de que el pueblo de Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de república”.

Ante esta situación, el Gobierno de la Nación se comunicó con el presidente de la Generalitat para que este atendiera al “cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general de España”. Este Acuerdo³ del Consejo de ministros instaba a Carles Puigdemont, como M.H. presidente de la Generalitat, a explicar de forma clara, antes de las 10:00 horas del 16 de octubre, si la declaración de independencia de Cataluña era efectiva puesto que, en ese caso, se aplicaría lo dispuesto en el art. 155⁴ de la CE. Dicho acuerdo fue notificado al Senado el día 21 de octubre, para su posterior votación.

Ante la ausencia de respuesta por parte del presidente de la Generalitat, se publicó en el BOE la Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de

³ El Acuerdo aprobado por el Consejo de ministros, el 11 de octubre de 2017, dejaba claro en su tercer punto que “la pretendida imposición de una independencia unilateral mediante la utilización de las potestades públicas confiadas al Parlamento al presidente y al gobierno de la generalidad de Cataluña para tratar de imponer una decisión preestablecida sin ningún control democrático constituyen un ataque al marco de convivencias establecido en la Constitución española”.

⁴ Art. 155.1 CE: “Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”.

las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.

A pesar de lo mencionado, el 27 de octubre se llevó a cabo dos votaciones en el Parlament de Catalunya por las que se acabó declarando la independencia, con el objetivo de conformar mediante un proceso constituyente una república catalana como Estado Independiente.

El mismo día, entró en vigor la Resolución de Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Esta fue impugnada vía recurso de inconstitucionalidad por parte de la Generalitat de Cataluña pero el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) número 142/2017 desestimó la apelación por considerarla anticipada, ya que se presentó no solo antes de que el acuerdo del Senado, objeto de la impugnación, se publicara en el Boletín Oficial del Estado, sino antes de que este acuerdo fuese aprobado por la Cámara, lo cual va en contra de lo establecido en los artículos 31 y 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Durante este intervalo de días se siguió con el protocolo establecido en el art. 189 del Reglamento del Senado, por el que antes de su sometimiento a debate en el Pleno, la propuesta deberá pasar los trámites correspondientes por la Mesa del Senado y, en su caso, por la Comisión (art. 189.2 y 189.3).

Siguiendo adelante, se llevó a cabo la votación por el Pleno del Senado, de la Propuesta aprobada por el Consejo de ministros días anteriores. Esta fue aprobada por 214 votos a favor, 47 en contra y una abstención, siendo la mayoría absoluta de 134 Senadores, aunque sufrió ciertas modificaciones que quedaron reflejadas en la Resolución del Senado.

Tras la aprobación por parte del Senado de la autorización al Gobierno se publicaron en el BOE una serie de acuerdos. Se trata de los Reales Decretos 942/2017 hasta el 946/2017 por los que se autoriza el cese del presidente de la Generalitat, del vicepresidente y de los consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de la adopción de las medidas requeridas por el Gobierno, así como la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (Cavero, 2018, pp. 673-676).

Una de estas medidas provocadas por la aplicación del art. 155, fue la celebración de nuevas elecciones el 21 de diciembre de 2017. Estas tuvieron una participación de alrededor del 80% y confirieron mayoría absoluta a los partidos independentistas. Esto provocó varios meses de consenso, en los que

se planteó nombrar presidente de la Generalitat a Carles Puigdemont⁵, en busca y captura; a Jordi Sánchez, en prisión provisional y que no obtuvo permiso por parte del TS; y a Jordi Turull, que no obtuvo el apoyo de la CUP y fue encarcelado el día posterior a la votación, el 23 de marzo.

Finalmente, con la publicación del Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, se nombró presidente de la Generalitat a Joaquim Torra i Pla, quién tomo posesión de su cargo el 2 de junio de 2018 y provocó el fin de la aplicación del art. 155 en Cataluña.

4.2 El juicio a los líderes independentistas.

4.2.1 Las detenciones y los exilios.

Mientras se trataba de conformar el nuevo Govern de la Generalitat de Catalunya, el juez D. Pablo Llarena, Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, dicta un auto por el que procesa a 25 de los 28 investigados por su vinculación en el ya denominado *procés*. Los 3 imputados que quedaron fuera del auto fueron el expresidente de la Generalitat Artur Mas; a la coordinadora del PDeCAT, Marta Pascal, y a la expresidenta de la Asociación de Municipios por la Independencia (AMI) Neus Lloveras.

Consultando el auto, con causa especial N.º 20907/2017, se puede observar el acuerdo que alcanza el instructor y que declararí procesados por alguno de los siguientes delitos a los líderes independentistas:

Tabla N°1. Delitos atribuidos a cada líder independentista.

DELITOS	PERSONAS
Rebelión (art. 472 CP)	Carles Puigdemont i Casamajó, Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turull i Negre, Raül Romeva i Rueda, Antonio Comín i Oliveres, Josep Rull i Andreu, Dolors Bassa i Coll, Clara Ponsatí i Obiols, Joaquim Forn i Chiariello, Jordi Sánchez Picanyol, Jordi Cuixart Navarro, Carme Forcadell i Lluís, Marta Rovira i Vergés.
Desobediencia (art. 410 CP)	Lluís María Corominas i Díaz, Lluís Guinó y Subirós, Anna Isabel Simó i Castelló, Ramona Barrufet i Santacana, Joan Josep Nuet i Pujals, Meritxell Borràs i Solé, Lluís Puig i Gordi, Carles Mundó i Blanch, Santiago Vila i Vicente, Meritxell Serret i Aleu, Mireia Aran Boya Busquet, Anna Gabriel Sabaté.

⁵ El expresidente Carles Puigdemont ya se encontraba exiliado en Bruselas cuando el presidente del Parlament lo propuso como candidato el 22 de enero.

Malversación	Carles Puigdemont i Casamajó, Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turull i Negre, Raül Romeva i Rueda, Meritxell Borràs i Solé, Clara Ponsatí i Obiols, Antoni Comín i Oliveres, Joaquim Forn i Chiariello, Josep Rull i Andreu, Lluís Puig i
Prisión provisional sin fianza	Gordi, Carles Mundó i Blanch, Dolors Bassa i Coll, Santiago Vila i Vicente, Meritxell Serret i Aleu.
	Oriol Junqueras i Vies, Joaquim Forn i Chiariello, Jordi Sánchez Picanyol, Jordi Cuixart Navarro.
Medidas cautelares personales	Carles Puigdemont i Casamajó, Anna Gabriel Sabaté, Antonio Comín i Oliveres, Clara Ponsatí i Obiols, Lluís Puig i Gordi, Meritxell Serret i Aleu.
Fianza solidaria (2.135.948,60€)	Carles Puigdemont i Casamajó, Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turull i Negre, Raül Romeva i Rueda, Meritxell Borràs i Solé, Clara Ponsatí i Obiols, Antoni Comín i Oliveres, Joaquim Forn i Chiariello, Josep Rull i Andreu, Lluís Puig i Gordi, Carles Mundó i Blanch, Dolors Bassa i Coll, Santiago Vila i Vicente, Meritxell Serret i Aleu.

Fuente: Elaboración propia a partir del Auto núm.: 20907/2017

De los nombres que se citan en la tabla anterior, se deben destacar a 7 de ellos por exiliarse en el extranjero para no ser juzgados y condenados por la justicia. En primer lugar se encuentra Carles Puigdemont, quien llevaba huido a Bruselas desde el 30 de octubre de 2017 (RTVE, 2018).

El caso de Carles Puigdemont ha sido el más sonado. El expresidente, acusado de rebelión y malversación, estableció en primer lugar su residencia en Bélgica. En este episodio, se lanza una euroorden de detención, posteriormente anulada por el TC. Durante los primeros meses de 2018, se dedicó a participar en eventos a lo largo de toda Europa (RTVE, 2018), siendo arrestado en Schleswig-Holstein (Alemania) el 25 de marzo, ya que se consideraba “que este es el país que mantiene la mejor relación de colaboración policial con España” (Carbajosa, 2018). Tras ser juzgado ante el tribunal alemán, se desestimó el delito de rebelión, hecho que supuso un grave conflicto entre este y el TS español.

Desde mayo de 2019 ejerce como eurodiputado, al ser el candidato de la coalición Lliures per-Europa. Fue de nuevo detenido y puesto en libertad en 2021 en Cerdeña (Italia), cuyo tribunal decidió aferrarse a las decisiones del TJUE.

Según apuntaba la cadena, al expresidente le acompañaron los exconsellers de ERC Toni Comín (Salut) y Meritxell Serret (Agricultura) y el de JxCat Lluís Puig (Cultura). El primero de ellos, como muestra la tabla, estaba acusado por

presunta rebelión y malversación, mientras que los dos restantes por malversación y desobediencia. Con la decisión de no extraditar a Carles Puigdemont por parte del tribunal alemán, el TC decidió retirar las euroórdenes que pesaban sobre los tres. Actualmente, Toni Comín ejerce como eurodiputado desde 2019, tras ir segundo en las listas del partido de Carles Puigdemont. Por su parte, Meritxell Serret, retornó a España un día antes de que se constituyese el nuevo Parlament de Catalunya derivado de las elecciones del 14 de febrero de 2021, del cual obtuvo un escaño como diputada, al igual que Lluís Puig.

Por otro lado, encontramos a la exdiputada de la CUP, Anna Gabriel, quien huyó a Suiza porque, a su parecer, podía proteger mejor sus derechos. No obstante, al estar únicamente procesada por desobediencia, el juez no pudo dictar una orden de detención internacional. En la actualidad, continúa su residencia y vida profesional en el país suizo.

En Escocia se estableció la exconsellera de Enseñanza, Clara Ponsatí, quién incluso retomo sus laborales como profesora en una universidad escocesa (EITB, 2018). No obstante, ante los presuntos delitos de malversación y rebelión, así como la euroorden que pesaba contra ella, decidió entregarse voluntariamente el 28 de marzo a las autoridades. Tras la retirada de la euroorden, ejerce como Eurodiputada desde 2019.

Por último, se encuentra Marta Rovira. Acusada de delito de rebelión, decidió renunciar el 23 de marzo a su acta de diputada tras la investidura fallida de Jordi Turull, día el cual estaba citada a declarar ante el TS. Su destino también fue Suiza, desde donde actualmente realiza su trabajo como secretaria general de ERC.

4.2.2 La Sentencia 459/2019 del Tribunal Constitucional.

Repasados de forma general los casos de los 7 procesados que huyeron al extranjero, se da paso a conocer y desarrollar las condenas que impuso el Tribunal Supremo al resto de procesados por medio de la Sentencia núm.

459/2019.

Con el fin de entender mejor las condenas y el porqué de estas, se procede a desarrollar brevemente las principales figuras delictivas y relacionarlas con lo dispuesto en la sentencia.

Se debe comenzar exponiendo el delito de rebelión, recogido en el Título XXI del Capítulo I del Código Penal (CP), concretamente entre los arts. 472 y 484. Así pues, este delito protege la vigencia de la Constitución a través de la criminalización de ciertas conductas que la amenazan o pretenden

desconocerla. El art. 472 del CP recoge los supuestos objetivos por los que se puede dar el mencionado delito, entre los que destaca por su vínculo con el tema desarrollado el establecido en el art. 472.5, por el que se declara reo del delito de rebelión a “declarar la independencia de una parte del territorio nacional”.

En consonancia con el artículo anterior el CP prevé, en su art. 473, para los promotores o ejecutores de la rebelión “la pena de prisión de quince a veinticinco años e inhabilitación absoluta por el mismo tiempo”.

En la Sentencia 459/2019, se debe destacar que el TS decidió no condenar por delito de rebelión, ya que este no tenía encaje en los reos del delito de rebelión establecidos en los art. 472⁶ y 473 del Código Penal. En primer lugar, según expone Ruiz Rodríguez, el TS alegó la inexistencia de peligro real para el orden constitucional, categorizándolo de ensoñación no materializada de los acusados (2020, p. 66).

Por otro lado, señaló como factor esencial para considerar el delito de rebelión la idoneidad, con esto el TS quería decir que los actos violentos que se llevaron a cabo durante el proceso secesionista, como las manifestaciones violentas, deberían de “haberse presentado como objetivamente idóneos para alcanzar los fines de los líderes independentistas” (Ruiz, 2020, p. 42).

Otra figura delictiva con mucho peso ha sido el delito de sedición, que se recogía en el art. 544⁷ del CP. Según este, eran “reos de sedición los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales”.

Este delito estaba muy ligado al delito de rebelión, entre otras cosas porque suelen cometerse en una sucesión de varios hechos, así como requerir la intervención de más de un autor que actúen conjuntamente para alcanzar el objetivo, es decir, se consideraba delito plurisubjetivo.

Además de la actuación grupal, tal y como se señala el Tribunal en la Sentencia 459/2019, el delito de sedición “exige como medio comisivo el alzamiento tumultuario y tiene la finalidad de derogar de hecho la efectividad de

⁶ El Tribunal Supremo coincidió en, según el art. 472 del CP, la violencia como elemento esencial y descriptivo de la propia acción típica que integra el delito de rebelión. No obstante, la Sentencia reconoce que la existencia de episodios violentos durante el proceso de secesión ha quedado suficientemente demostrada, pero no se consideraba objetivamente apto para el fin pretendido.

⁷ El art. 1.20 de la Ley Orgánica 14/2022, de diciembre, derogó del capítulo I del título XXII del libro II, del art. 544 al 549, entre los que se encontraba el delito de sedición.

leyes o el cumplimiento de órdenes o resoluciones de funcionarios en el ejercicio legítimo de sus funciones”.

En resumen, el presente delito surge cuando se dan las características de una reunión tumultuaria y pública que, a su vez, recurre a actos de fuerza o ilegales con el objetivo de lograr el incumplimiento de leyes o la ineffectividad de las órdenes o resoluciones.

En lo referente a las penas de este delito, se penaba con prisión de 8 a 10 años, así como una absoluta inhabilitación por el mismo tiempo para el ejercicio de cargos o empleos públicos (art. 545).

En el caso que se aborda, sí se contempló y condenó por este delito por casos como los que señala la sentencia, como la actitud de oposición a las autoridades mediante la resistencia liderado por los acusados ya que, a pesar de que no se diese un paso más, cumple con las exigencias del delito de sedición.

Este delito fue derogado por el art. 1.20 de la Ley Orgánica 14/2022, dando paso a un nuevo delito que recibe el nombre de desórdenes públicos agravados, el cuál ha producido que los condenados por el delito de sedición vean sus penas rebajadas, puesto que la pena máxima pasó de 15 a 5 años.

El artículo 432 del CP aborda otro de los delitos fundamentales de esta sentencia, el delito de malversación. Este consiste en la apropiación o consentimiento a un tercero, por parte de la autoridad o funcionario público, del patrimonio público a su cargo, pudiendo ser condenado a prisión, de 2 a 6 años, e inhabilitación (art. 432.1).

Para comprenderlo en su totalidad tras la reforma sufrida por la Ley Orgánica 1/2015, el Tribunal recurre a la STS 281/2019, 30 de mayo, y expone que “...el nuevo tipo de malversación reprueba la conducta de la autoridad o funcionario público encargado del patrimonio público que, quebrantando los vínculos de fidelidad y lealtad que le corresponden por el ejercicio de su función y abusando de las funciones de su cargo, causa un perjuicio al patrimonio administrado”.

De esta forma, en la sentencia se destaca que los miembros del Govern condenados por este delito no solo administraron fondos de manera desleal, sino que también lo hicieron público a través del Decreto del 6 de septiembre de 2017. En este permitía el uso de recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para organizar el referéndum, en línea con los Decretos 139 y 140 de 2017. Las decisiones y acciones fueron tomadas colectivamente y de manera solidaria por estos miembros.

Otra negligencia que resaltó el Tribunal fue que, en concordancia con lo dispuesto en el art. 432.2, el valor del patrimonio público apropiado superaba los 250.000 euros y fue utilizado para organizar un referéndum ilegal, para el cual no tenían competencias. Este referéndum, presentado como un acto constituyente, violaba tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía catalán. A pesar de haber sido advertidos y requeridos repetidamente por el Tribunal Constitucional para abstenerse de cualquier acción relacionada con el referéndum y prevenirlo.

En relación con las advertencias del Tribunal Constitucional, aparece el delito de desobediencia. Regulado en el art. 410 del CP, se relaciona con las autoridades o funcionarios “que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales”.

Como señala el Tribunal Supremo, este delito se caracteriza, no solo porque la desobediencia adopte en apariencia una forma abierta, terminante y clara, sino también es punible “la que resulte de pasividad reiterada o presentación de dificultades y trabas que en el fondo demuestran una voluntad rebelde” (STS 1203/1997, 11 de octubre). Ante esto, se concluyó que los hechos sí que eran constitutivos de delito de desobediencia, de acuerdo con el art. 410 del CP.

Tras esta explicación y relación de las principales figuras delictivas protagonistas de la Sentencia 459/2019, se procede a exponer las condenas que decidió interponer el TS a los líderes del proceso independentista:

Tabla Nº2. Las condenas de los líderes independentistas.

PERSONA	DELITOS CONDENADOS	PENA	DELITOS ABSUELTOS
Oriol Junqueras	Sedición	13 años de prisión y 13 años de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Raül Romeva	Sedición	12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Jordi Turull	Sedición	12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Dolors Bassa	Sedición	12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Carme Forcadell	Sedición	11 años y 6 meses de prisión y 11 años y 6	Rebelión, Organización criminal

		meses de inhabilitación absoluta	
Joaquim Forn	Sedición	10 años y 6 meses de prisión y 10 años y 6 meses de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Josep Rull	Sedición	10 años y 6 meses de prisión y 10 años y 6 meses de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Jordi Sànchez	Sedición	9 años y 6 meses de prisión y 9 años y 6 meses de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal
Jordi Cuixart	Sedición	9 años y 6 meses de prisión y 9 años y 6 meses de inhabilitación absoluta	Rebelión, Organización criminal
Santiago Vila	Desobediencia	Multa de 10 meses (200 euros/día) e inhabilitación especial por 1 año y 8 meses	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Meritxell Borràs	Desobediencia	Multa de 10 meses (200 euros/día) e inhabilitación especial por 1 año y 8 meses	Rebelión, Organización criminal, Malversación
Carles Mundó	Desobediencia	Multa de 10 meses (200 euros/día) e inhabilitación especial por 1 año y 8 meses	Rebelión, Organización criminal, Malversación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Sentencia 459/2019.

4.2.3 Los fundamentos legales internacionales utilizados por el Tribunal Supremo.

Para desarrollar y argumentar su decisión final, el TS se apoyó en diversa normativa y jurisprudencia de carácter internacional, pudiendo destacar los siguientes (Cocchini y Serrano, 2020, pp. 475-482):

- **Carta de Naciones Unidas:** “Promueve relaciones amistosas entre naciones basadas en la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos para fortalecer la paz mundial.” (art. 1.2)
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):** según su artículo 1, “todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación,

permitiéndoles decidir libremente su estatus político y desarrollo económico, social y cultural”.

- **Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU:** Declara que la sujeción de pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjera es una negación de los derechos humanos y contraria a la Carta de la ONU, comprometiendo la paz y cooperación mundial. Afirma que todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación y que la falta de preparación política, económica, social o educativa no debe retrasar la independencia.
- **Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993**, la cual, reconoce el derecho a la autodeterminación, especialmente para pueblos bajo dominación colonial o extranjera, y afirma que la negación de este derecho constituye una violación de los derechos humanos. Sin embargo, subraya que este derecho no debe entenderse como una autorización para quebrantar la integridad territorial de Estados soberanos e independientes.
- **Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas (A/RES/50/6):** Reafirma el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación, considerando especialmente a aquellos bajo dominación colonial o extranjera, y reconoce el derecho a tomar medidas legítimas conforme a la Carta de la ONU. También especifica que este derecho no debe interpretarse como una autorización para menoscabar la integridad territorial o unidad política de Estados soberanos.
- **Art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)** ya que “el respeto a la ‘unidad nacional’, a las ‘estructuras fundamentales políticas y constitucionales’ y a la ‘integridad territorial’ de los Estados miembros son principios que están expresamente proclamados, y con el más alto rango, en el derecho europeo” (Cocchini y Serrano 2020, p. 482).
- **Art. 50 del TUE:** establece que cualquier Estado miembro puede decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. Algunos autores han señalado este derecho a retirarse como una posible analogía jurídica aplicable a la situación de Cataluña en su relación con España. Sin embargo, esta comparación presenta varias limitaciones debido a las diferencias fundamentales entre el marco jurídico-político de la Unión Europea y el de las relaciones internas entre una comunidad autónoma y el Estado del que forma parte.

- Primero, el artículo 50 se aplica a Estados soberanos y miembros de una unión supranacional, mientras que Cataluña es una comunidad autónoma dentro de un Estado soberano, España.
- Segundo, la naturaleza del vínculo jurídico es diferente. Los Estados miembros de la UE han cedido parte de su soberanía a la unión, pero conservan su carácter de Estados independientes. En contraste, las comunidades autónomas españolas, aunque gozan de un alto grado de autonomía, no son Estados soberanos y su autonomía está supeditada a la Constitución y leyes nacionales.

En torno a lo dispuesto en las Constituciones de distintos países europeos para argumentar a cerca de la unidad nacional o los partidos de ideología separatista, el TS hace referencia, entre otras⁸, a las siguientes:

- **Constitución alemana:** Esta declara inconstitucionales a los partidos que buscan dañar o eliminar el orden democrático y de libertad, o que pongan en peligro la existencia de la República Federal Alemana (art. 21.2). Además, estos partidos quedan excluidos de la financiación estatal y se les retiran todos los beneficios fiscales y subvenciones (art. 21.3).
- **Constitución francesa de 1958:** Declara que Francia es una República indivisible (art. 1) y que el presidente de la República garantiza el respeto a la Constitución y asegura la continuidad del Estado (art. 5).
- **Constitución italiana de 1947:** Reconoce y promueve las autonomías locales dentro de una República indivisible (art. 5). También permite al Gobierno reemplazar a los órganos de las regiones, ciudades metropolitanas, provincias y comunidades si no respetan las normas o tratados internacionales, o si existe un grave peligro para la integridad y la seguridad pública (art. 120).
- **Constitución de Portugal de 1976:** Establece que el Estado es unitario y se basa en los principios de subsidiariedad, autonomía de los poderes locales y descentralización de la Administración Pública (art. 6). El presidente de la República representa a la República Portuguesa y garantiza la independencia nacional y la unidad del Estado (art. 120).

⁸ Son más los ejemplos que la STS 459/2019 menciona para establecer la unidad e indivisibilidad del Estado como principio fundamental, garantizando la integridad territorial y la protección del orden democrático y constitucional. Concretamente recurre a la Ley fundamental de Luxemburgo (art. 1 y

- **Constitución de Eslovaquia:** Proclama que el territorio de la República eslovaca es inquebrantable e indivisible y que las fronteras de la República eslovaca solo pueden modificarse mediante una ley constitucional (art. 3).
- **Constitución de Estonia:** Señala que la independencia y la soberanía de Estonia son inalienables e intemporales. La tierra, las aguas territoriales y el espacio aéreo de Estonia forman un todo inseparable e indivisible (parágrafos 1 y 2 del capítulo I).
- **Constitución de Letonia:** Aclara que el territorio del Estado de Letonia es inquebrantable y no se dividirá en formaciones similares al Estado. Las fronteras del Estado solo pueden modificarse mediante un Tratado internacional, tras su ratificación por los cuatro quintos de los miembros del Parlamento (art. 10).

A pesar de que el TS no hable expresamente en este punto sobre nuestra propia Constitución, en nuestro art. 2. c. e, de manera semejante, se contiene la fórmula de la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible

33), la de Eslovenia (art. 4), la Constitución de Finlandia (art. 4), la de Hungría (art. D), la de Rumanía (art. 1, 3 y 4), la de Bélgica (art. 4) y la de Grecia (art. 27).

de todos los españoles, eso sí, con el derecho a la autonomía, que no significa de ningún modo independencia.

4.3 Un análisis jurisprudencial, constitucional y europeo. 4.3.1 Posición de los organismos internacionales con respecto a la STC 459/2019.

Durante el proceso elaboración de la Sentencia 459/2019, la Sala Segunda del Tribunal Supremo consultó al TJUE acerca de la existencia o no de la obligación de levantar la prisión provisional a uno de los procesados, Oriol Junqueras i Vies, quién interpuso un recurso ante el auto del TS que denegaba dicho levantamiento para permitirle adquirir su condición de miembro del Parlamento Europeo, adquirida tras las elecciones de 26 de mayo de 2019. Se debe resaltar que Oriol Junqueras i Vies se encontraba en la situación de prisión preventiva desde noviembre de 2017 (Cocchini y Serrano, 2020, p. 483), tras la celebración del referéndum ilegal y la posterior declaración unilateral de independencia.

Al hilo de la sentencia del TS de 14 de octubre, Oriol Junqueras fue condenado a prisión e inhabilitación, con la correspondiente privación definitiva de honores, cargos y empleos públicos que ello comporta. Esta sentencia se comunicó al TJUE el mismo día (Cocchini y Serrano, 2020, p. 484).

Así pues, el TJ resalta la importancia del art. 9 del Protocolo de Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea, que dicta lo siguiente:

Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán:

- a. en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país;*
- b. en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.*

Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste.

No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá ésta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros.

4.3.2 Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2019.

De esta forma, el Tribunal de la Gran Sala del Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 19 de diciembre de 2019 (C-502/19), responde en estos términos literales al Tribunal Supremo:

- “Goza de inmunidad en virtud del párrafo segundo de dicho artículo una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves, pero que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión”;

- “Esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo Protocolo”.

Posteriormente, se evidencia que la Sentencia del TJUE no tuvo presente que Oriol Junqueras estaba en prisión preventiva, aunque durante el proceso relacionado con la cuestión prejudicial se reveló que estaba cumpliendo una condena (de la Cueva, 2020, p 157). En palabras literales del Tribunal General

de la Unión Europea (TGUE), haciendo referencia al auto de 9 de enero de 2020, por el que el TS se pronunció sobre la sentencia del TJUE de 19 de diciembre, señala que “cuando el Sr. Junqueras i Vies fue proclamado electo, el juicio oral del proceso penal que le afectaba había concluido y se había iniciado el proceso de deliberación de la sentencia. Así, en la medida en que el Sr. Junqueras i Vies había obtenido la condición de diputado europeo cuando el proceso penal ya se encontraba en fase de enjuiciamiento, no podía ampararse en la inmunidad para impedir que continuara ese proceso”.

Ante esta situación, el 13 de enero de 2020, el presidente del Parlamento Europeo anunció que, de acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia del 19 de diciembre de 2019, se reconocía la elección del Sr. Junqueras i Vies como miembro del Parlamento Europeo con efectos a partir del 2 de julio de 2019. Además, informó que, siguiendo el acuerdo de la Junta Electoral Central del 3 de enero de 2020 y la resolución del Tribunal Supremo del 9 de enero de 2020, el Parlamento Europeo declaraba vacante el escaño del Sr. Junqueras i Vies a partir del 3 de enero de 2020.

El político catalán presentó entonces un recurso ante el TGUE, solicitando la anulación de la declaración del 13 de enero de 2020 y la supuesta negativa del presidente del Parlamento Europeo a la solicitud de la Sra. Riba i Giner del 20 de diciembre de 2019, que pedía medidas urgentes para confirmar la inmunidad del Sr. Junqueras i Vies.

Finalmente, el TGUE declaró inadmisibile el recurso del Sr. Junqueras i Vies, argumentando que el Parlamento Europeo no tiene ninguna competencia para controlar la decisión de las autoridades de un Estado miembro que declare la anulación del mandato de un diputado europeo según el Derecho nacional, ni la decisión de declarar la vacante del escaño resultante de dicha anulación, ya que la institución simplemente es informada de esa vacante por las autoridades nacionales. Además, el TGUE señala que el Parlamento Europeo tampoco tiene facultad alguna para negarse a tomar en consideración la decisión de las autoridades nacionales que declara dicha vacante (Tribunal General de la Unión Europea, 2020).

4.3.3 Sentencia del TJUE de 31 de enero de 2023.

En el contexto del procedimiento penal principal, el TS de España emitió órdenes de detención europeas contra Carles Puigdemont Casamajó el 14 de octubre de 2019 y contra Antoni Comín Oliveres, Lluís Puig Gordi y Clara Ponsatí Obiols el 4 de noviembre de 2019. En respuesta, el Reino de Bélgica inició los procedimientos correspondientes para ejecutar estas órdenes de detención, pero

se suspendieron para Puigdemont y Comín al convertirse en miembros del Parlamento Europeo.

El 7 de agosto de 2020, el Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas denegó la ejecución de la orden contra Puig Gordi, basándose en que el TS no era competente para emitirla. Esta decisión se basó en la jurisprudencia del TJUE y en dictámenes del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, entre otros elementos. Posteriormente, el Ministerio Fiscal de Bélgica interpuso un recurso de apelación contra esta decisión, pero la Cour d'appel de Bruxelles desestimó el recurso el 7 de enero de 2021, pero la Cour d'appel de Bruxelles confirmó la decisión el 7 de enero de 2021, destacando el riesgo de vulneración de los derechos fundamentales de Puig Gordi., incluyendo la presunción de inocencia.

El TS español cuestionó si podía emitir una nueva orden contra Puig Gordi y si debía mantener o retirar las órdenes contra los otros acusados, argumentando que la autoridad judicial de ejecución no debería controlar la competencia de la autoridad judicial emisora y criticando la interpretación del derecho español por parte de los tribunales belgas. Además, señaló que antes de pronunciarse sobre la ejecución de la orden de detención, los tribunales belgas deberían haber solicitado información complementaria conforme al artículo 15 de la Decisión Marco 2002/584.

El TS también destacó que el riesgo de vulneración de los derechos fundamentales no constituye un motivo de denegación de la ejecución de una orden de detención europea según dicha Decisión Marco, salvo en casos de deficiencias sistémicas en el Estado miembro emisor. Ante estas circunstancias, el TS decidió suspender el procedimiento y plantear varias cuestiones prejudiciales al TJUE para clarificar estos aspectos jurídicos. (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023, p. 5-6).

Para comprender de la mejor forma posible que se trataba en esta consulta y su posterior respuesta por parte del TJUE, se procede a exponer cada tema que se aborda, con la correspondiente solución emitida por el TJ.

- ¿Posibilita la Decisión Marco 2002/584/JAI⁹ que la autoridad judicial de ejecución rechace la entrega de la persona reclamada a través de una ODE, sobre la base de causas de denegación previstas en su Derecho nacional, pero no contempladas como tales en la Decisión Marco?

⁹ Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI).

- No, “una autoridad judicial de ejecución no dispone de la facultad de denegar la ejecución de una orden de detención europea basándose en un motivo de no ejecución que no se derive de dicha Decisión Marco, sino del Derecho del Estado miembro de ejecución exclusivamente. Sin embargo, esa autoridad judicial puede aplicar una disposición nacional que establezca que se denegará la ejecución de una orden de detención europea cuando dicha ejecución daría lugar a la vulneración de un derecho fundamental consagrado por el Derecho de la Unión, siempre que el alcance de esta disposición no exceda el del artículo 1, apartado 3, de la referida Decisión Marco, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia” (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023).
- Dado que la respuesta a la primera pregunta es negativa, no es necesario responder a la segunda cuestión.
- ¿Puede la autoridad judicial de ejecución cuestionar la competencia de la autoridad judicial emisora para actuar en un caso penal específico y rechazar la entrega si considera que no es competente para emitir la ODE?
 - Acudiendo al párrafo 89 de la Sentencia, se responde que los artículos 1, apartados 1 y 2, y 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584 deben interpretarse en el sentido de que la autoridad judicial de ejecución no puede verificar si la ODE fue emitida por una autoridad competente y rechazar su ejecución en base a esa evaluación.
- Con relación a la eventual posibilidad de control por parte de la autoridad judicial de ejecución del respeto de los derechos fundamentales de la persona reclamada en el Estado emisor:
 - ¿Posibilita la Decisión Marco 2002/584/JAI que la autoridad judicial de ejecución deniegue la entrega de la persona reclamada por apreciar que existe un riesgo de violación de sus derechos fundamentales en el Estado miembro de emisión, a partir del informe de un Grupo de Trabajo presentado ante la autoridad nacional de ejecución por la propia persona reclamada?
 - A los efectos de la pregunta anterior, ¿constituye tal informe un elemento objetivo, fiable, preciso y debidamente actualizado para justificar, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la denegación de la entrega de la persona reclamada sobre la base de un riesgo serio de vulneración de sus derechos fundamentales.

- El artículo 1, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una orden de detención europea no puede ser denegada únicamente porque un informe del GTDA no relacionado directamente con la persona indique riesgo de ser juzgada por un tribunal incompetente. Sin embargo, dicho informe puede ser considerado junto a otros elementos para evaluar si existen deficiencias sistémicas o generalizadas en el sistema judicial del Estado emisor que afecten a un grupo al que pertenezca la persona reclamada (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023, p. 24 párr. 126).
 - En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior, ¿qué elementos exige el Derecho de la Unión para que un Estado miembro pueda concluir que en el Estado miembro de emisión existe el riesgo de violación de derechos fundamentales que aduce la persona reclamada y que justifique el rechazo de la OED?
 - El artículo 1, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que La autoridad judicial de ejecución necesita elementos objetivos, fiables y actualizados que demuestren deficiencias sistémicas en el sistema judicial del Estado emisor o que afecten la protección judicial de un grupo de personas identificable al que pertenezca la persona interesada. Además, debe haber motivos serios y comprobados para creer que, en el caso concreto, el órgano jurisdiccional del Estado emisor carece claramente de competencia (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023, p. 23 párr. 119).
 - ¿Las respuestas a las anteriores preguntas se ven condicionadas cuando la autoridad judicial de ejecución rechaza una ODE por causas no expresamente previstas en la referida Decisión Marco 2002/584/JAI, en particular, por apreciar la falta de competencia de la autoridad judicial de emisión y el riesgo grave de vulneración de derechos fundamentales en el Estado de emisión, y lo hace sin solicitar de la autoridad judicial de emisión, la información complementaria específica que condicione esa decisión?
 - Como señala el párrafo 136 “el artículo 15, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la autoridad judicial de ejecución deniegue la ejecución de una orden de detención europea basándose en que la persona contra la

que se ha dictado dicha orden se expone, tras su entrega al Estado miembro emisor, a ser enjuiciada por un órgano jurisdiccional carente de competencia a tal efecto, sin haber solicitado previamente información complementaria a la autoridad judicial emisora” (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023).

- Si de las respuestas a las preguntas anteriores resulta que, en las circunstancias del caso, la Decisión Marco 2002/584/JAI se opone al rechazo de la entrega de una persona sobre la base de las expresadas causas de denegación, a los efectos de las ODE remitidas y resueltas o remitidas y pendientes de resolución: ¿Se opondría la Decisión Marco 2002/584/JAI a que este Tribunal remitente emita una nueva ODE contra la misma persona y ante el mismo Estado miembro?

Según apunta el párrafo 146, la Decisión Marco 2002/584 debe interpretarse en el sentido de que la normativa europea permite que se emitan nuevas órdenes de detención contra una persona, incluso si una orden anterior fue rechazada, siempre y cuando existan nuevos motivos o circunstancias que lo justifiquen, es decir, “no dé lugar a la infracción del artículo 1, apartado 3, de dicha Decisión Marco y que la emisión de esta última orden de detención europea tenga carácter proporcionado” (Sentencia del Tribunal de Justicia, 2023).

4.4 La comparación del “procés” con otros procedimientos de diferenciación territorial y política

4.4.1 Quebec y los referéndums de 1980 y 1995

A lo largo del proceso judicial se exponen como argumentos de la defensa ejemplos de otros países, destacando uno por encima del resto. Es el caso de Canadá y Quebec.

A grandes rasgos Quebec es una de las trece entidades federales que conforman Canadá y cuya ciudad más poblada es Montreal. Al contar con una población de 7.744.530 habitantes se trata de la segunda entidad más poblada del país. El hecho diferencial de este territorio es su gran influencia por la cultura e idioma francófona, teniendo como única lengua oficial el francés, a diferencia del resto del país.

Con el fin de entender de forma general el nacionalismo quebequés se explica en dos etapas su evolución desde 1834 hasta la actualidad.

Durante más de un siglo, desde 1834 hasta 1960, la sociedad civil canadiense y la Iglesia Católica unieron esfuerzos para elevar la calidad de vida de la

comunidad francófona en Canadá. No obstante, al acercarse el final de este periodo, la sociedad civil empezó a alejarse de la Iglesia, orientándose hacia la creación de un sistema de bienestar social. Este cambio fue fundamental para la modernización de la sociedad, permitiendo pasar de una política liberal, característica de la era de Maurice Duplessis, a una más intervencionista por parte del estado. La Revolución Tranquila¹⁰ marcó el nacimiento de un nuevo nacionalismo, respaldado por la sociedad civil, que buscaba la dignificación y modernización de Quebec.

La sociedad civil también empezó a trabajar más estrechamente con movimientos sociales y sindicatos, lo que fue decisivo en la creación del Parti Québécois (PQ) en 1968. El PQ, que defendía una nueva identidad nacionalista para Quebec, se volvió muy popular gracias al fuerte apoyo de la sociedad civil. Sin embargo, la dependencia de la sociedad civil del gobierno, los sindicatos y el PQ restringió su habilidad para cuestionar el referéndum de independencia de 1980.

Así pues, el referéndum de 1980 fue impulsado por el PQ buscando autorización para negociar una soberanía-asociación con Canadá, manteniendo lazos económicos pero con independencia política. La propuesta fue rechazada por un 59.56% de los votantes. La derrota subrayó la necesidad de un consenso más amplio en Quebec y llevó a una reevaluación dentro del movimiento soberanista.

Entre 1980 y 1995, la sociedad civil reconoció su dependencia del PQ, especialmente después de la crisis económica de 1982. Las alianzas se debilitaron y la sociedad civil perdió fuerza, pero fue revitalizada por el gobierno a través del Mouvement national des Québécoises et Québécois (MNQ). La crisis lingüística y el Acuerdo del Lago Meech en 1987 llevaron a la sociedad civil a reconectar con el PQ, culminando en la formación de una plataforma independentista unificada. Este esfuerzo incluyó la búsqueda de consenso, la defensa de intereses comunes, la formación de alianzas estratégicas, la movilización popular y el debate público.

Por su parte, el referéndum de 1995: tenía como objetivo lograr la independencia completa de Quebec de Canadá. La votación fue muy ajustada,

¹⁰ La 'revolución tranquila' —el período durante los sesenta tras la llegada de los liberales al poder en que tuvo lugar la experiencia del poder del propio Estado— ha sido calificada como una 'revolución burocrática' y el descontento separatista, se ha dicho, "equivale, en último término, a una protesta contra un real o imaginario bloqueo de puestos de trabajo" (Echavarría, 1979, p. 110).

con un 50.58% en contra y un 49.42% a favor. La derrota causó una gran decepción y fracturó las alianzas previas.

Sin embargo, tras la derrota en el referéndum de 1995, las alianzas se disolvieron cuando el PQ se enfocó en mantener el poder y lograr un equilibrio presupuestario (Giori, 2016, pp. 89-91).

A pesar del resultado de estas últimas elecciones, el Gobierno de Quebec mantenía la idea de convocar un referéndum si ganaba las elecciones de noviembre de 1998 y se producían unas condiciones favorables al triunfo. De esta forma, el 20 de agosto de 1998, tiene lugar la Reference Re Secession of Quebec, un fallo que determinó la imposibilidad de una separación unilateral por parte de esta entidad federal pero, la posibilidad de que si el Gobierno de Quebec realizaba un proyecto de referéndum, en el que sometiese a su población a una pregunta clara y esta la apoyara en una clara mayoría, existiría una obligación constitucional de negociar una modificación de la norma suprema en cuanto a la asunción del pacto federativo de la provincia francófona (Robledo y Piqueras, 1999, pp. 278-280).

Así pues, retornando a la Sentencia 459/2019, el TS señala que los procesados hicieron uso de esta como “ejemplo para la historia de generosidad democrática y de voluntad institucional de solucionar un problema de adaptación territorial”. No obstante, la Sala no se identificó con esta línea argumental ya que, como explica, se ve limitada constitucionalmente en el ejercicio de la función jurisdiccional y, además, cree que no es necesario comparar “situaciones históricas notablemente diferenciadas”. A pesar de ello, el TS subrayó la completa alineación que tenía la solicitud canadiense con el marco constitucional nacional, que otorga al tribunal supremo el poder de interpretar y asegurar el cumplimiento de la Constitución canadiense. Por lo tanto, estamos hablando de un dictamen, es decir, una opinión formal, en lugar de una resolución resultante de un proceso judicial contencioso. Además, señala que este dictamen no tiene ninguna conexión con un proceso penal contra políticos que hubieran llevado a cabo una acción unilateral de secesión.

4.4.2 La independencia de Kosovo

Otro de los ejemplos que expone la defensa de los procesados es la aceptación conforme al derecho internacional, por parte de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010, de la declaración unilateral de independencia de Kosovo.

Kosovo es considerada la cuna de la civilización serbia y ha sido influenciada primero por el Imperio Bizantino y en segundo lugar por el Imperio Otomano (del

siglo XV al XX), etapa que condujo a una intensa islamización de la población, generando conflictos entre los cristianos serbios y los musulmanes albanokosovares. En 1913, tras la Primera Guerra Balcánica, Kosovo se integró en Serbia, aumentando la población serbia y disminuyendo la musulmana.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Kosovo fue ocupado por las fuerzas de los Aliados (Alemania e Italia) y albanesas, llevándose a cabo persecuciones y expulsiones de los albanokosovares, con miles de expulsiones y serbios asesinados. Tras la guerra, Kosovo se convirtió en parte de la República Democrática Federal de Yugoslavia, y en 1945 se le otorgó autonomía bajo Tito, que se amplió en 1974.

Con la muerte de Tito en 1980, surgieron conflictos nacionalistas entre serbios y albanokosovares. En los años 80, el nacionalismo serbio creció bajo Slobodan Milosevic, y en 1989, y suprimió la autonomía de Kosovo. La represión y el descontento albanokosovar llevaron a la creación del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) en 1996, y la respuesta serbia incluyó limpieza étnica, ya que los consideraba terroristas. En 1999, la OTAN intervino bombardeando posiciones serbias, y la ONU asumió la administración de Kosovo tras la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad.

En 2008, Kosovo declaró unilateralmente su independencia, reconocida por varios países, pero rechazada por otros, incluyendo Serbia, Rusia y España, que consideraron dicho acto una vulneración del Derecho Internacional (Maroto, 2018, pp. 24-26).

No obstante, de acuerdo con la Sentencia 549/2019, se consideraba un conflicto tan singular, de naturaleza étnica y política, que no podía ser exportado a otros contextos. El TS señaló alguno de las declaraciones de la UE acerca del caso, en los que se destaca el importante papel que desempeñaría la UE, el carácter *sui generis*¹¹ de la Resolución y, en consecuencia, el no establecimiento de precedentes. En esta misma línea, la Resolución sobre la Realización universal del derecho de los pueblos a la libre determinación (A/RES/68/153), aprobada por la AG de las NU el 18 de diciembre de 2013, vincula el derecho a la libre determinación a aquellos pueblos “sometidos a dominación colonial, extranjera y externa” (Cocchini y Serrano, 2020, pp. 479-480).

4.4.3 Escocia y el referéndum de 2014

Por último, como apunta el artículo Cataluña y Escocia: similitudes y diferencias (2018), los nacionalistas catalanes utilizan el ejemplo escocés para argumentar que también deberían tener el derecho de realizar un referéndum de

independencia con la misma legitimidad legal, buscando equiparar su situación con la de los escoceses.

Antes de atender a las puntualizaciones del TS, se debe dar a conocer brevemente el caso de Escocia.

Partiendo desde 1707, se firma el Acta de Unión, un compendio de leyes aprobadas por los Parlamentos del Reino de Inglaterra y de Escocia. El objetivo era lograr su unificación y la creación de un nuevo Estado llamado Reino de Gran Bretaña. Esto implicó la disolución del parlamento escocés y la transferencia de sus poderes al Parlamento de Gran Bretaña, que se convirtió en la principal institución legislativa del Reino (Rincón, 2018, p. 22). Es aquí cuando nace la búsqueda escocesa de la conciencia nacional con el fin de conseguir de vuelta los poderes que poseía anteriormente.

El Partido Nacional Escocés (SNP), fundado en 1934, ha sido un actor clave en la política escocesa, abogando por la autonomía y, eventualmente, la independencia de Escocia. Desde su fundación, el SNP ha liderado la causa del nacionalismo escocés, diferenciando entre el autogobierno y las aspiraciones independentistas que no estaban tan presentes en sus inicios. De esta forma, en 1945, su candidato Robert MacIntyre obtuvo la primera acta de un diputado nacionalista (Moreno, 1995, pág. 140).

La *devolution*, o descentralización de poderes, fue la respuesta del gobierno británico para equilibrar las demandas entre centralistas y federalistas. Este

¹¹ 1. loc. adj. Dicho de una cosa: De un género o especie muy singular y excepcional.

proceso permitió a Escocia, Gales e Irlanda del Norte obtener cierto grado de autogobierno, manteniendo la integridad del Reino Unido. Para el SNP, sin embargo, la *devolution* no era suficiente, ya que consideraban que la Unión no beneficiaba a Escocia tanto como al resto del Reino Unido.

El concepto de Home Rule, que significa autonomía gubernamental, fue impulsado en regiones que buscaban mayor autogobierno. En Escocia, este deseo se materializó con el referéndum de 1997, que resultó en la restauración del Parlamento escocés, cerrado desde la Unión de 1707. Este evento marcó un hito en la historia escocesa, otorgando a Escocia poderes en áreas como economía y salud.

El crecimiento de la movilización en Escocia, según Glen (2015), comenzó en 2007, impulsado por la crisis económica y el descontento social por cuestiones fiscales. Desde entonces, el SNP ha ganado escaños en el Parlamento escocés,

promoviendo un programa político que incluye la independencia y la propuesta de un referéndum, que aunque se planteó para 2010, no se llegó a organizar.

Tras la victoria del Partido Nacional Escocés (SNP) en las elecciones de 2007 y posteriormente en las de 2011, las pretensiones para mayores niveles de autonomía e incluso la independencia de Escocia crecieron y se convirtieron en el centro de las negociaciones. El referéndum, convocado y celebrado en septiembre de 2014, planteó la pregunta: "¿Está de acuerdo en que Escocia debería ser un país independiente?". La propuesta de establecerse como Estado independiente exigía una pregunta clara y directa, lo que parece ser el resultado de la influencia de la Ley de Claridad canadiense de 2000. Los resultados, con una participación muy elevada (superando el 84% del electorado escocés), demostraron la división de los ciudadanos. Con un 44,7% de votos a favor y un 55,3% de votos en contra, no se alcanzó una mayoría simple.

Un gran número de escoceses votaron en contra de la independencia de Escocia del Reino Unido debido al afán de mantener las ventajas asociadas a permanecer dentro de la Unión Europea, lo que revitalizó el sentimiento nacionalista. Sin embargo, el referéndum no solo no eliminó la problemática nacionalista escocesa, sino que tampoco fue capaz de mitigarla. Algunas de las claras consecuencias de 2014 incluyen el creciente interés actual por celebrar un nuevo referéndum de independencia, la conflictividad generada por parte de Inglaterra debido al desequilibrio de poder, y las posibles implicaciones sobre mayores demandas de autogobierno en Gales. Por su parte, los ingleses han comenzado a considerar el nacionalismo escocés como un problema político que requiere una respuesta inmediata (Gonzalo, 2021, pp. 27-32).

Finalmente, volviendo a la STS 459/2019, el TS concluye que las diferencias entre ambos casos son sustanciales, señalando que, en el caso escocés, es "el resultado de un proceso de negociación formalmente iniciado dos años antes entre las autoridades escocesas y el gobierno británico, para el que no existía ningún obstáculo constitucional". Otro factor diferenciador que destaca la Sala Segunda es la ausencia en el Reino Unido de una Constitución.

Así pues, tras analizar las alegaciones presentadas por las defensas de casos de otros países para que se aplicaran sobre Cataluña, el Tribunal concluye que el ejercicio del 'derecho a decidir' no puede realizarse fuera de los cauces constitucionales. Los casos estudiados demuestran que en ningún país se ha ejercido tal derecho sin una disposición constitucional que lo permita o sin la ausencia de impedimentos constitucionales. En el contexto de nuestra Constitución, la sentencia subraya que el Tribunal Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que no reconoce el derecho a la autodeterminación, por lo

tanto, solo sería posible a través de una reforma constitucional, siempre dentro de los límites de la legalidad.

4.5 La Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

4.5.1 El indulto como excepción al cumplimiento de una pena

En primer lugar se debe dejar claro la figura del indulto, que constituye una excepción al principio del cumplimiento de una pena judicial de obligado cumplimiento, como señala el art. 118 de la CE. Además, se debe resaltar la prohibición expresa del indulto general, recogida en el art. 62 i) de nuestra Carta Magna.

Por esto, una de las principales diferencias entre los conceptos de indulto y el de amnistía, es que el primero tiene como condición *sine qua non* la necesidad de una conducta ilícita calificada previamente por los tribunales. Además, en ningún caso se producirá la desaparición de dicha acción ilícita (Martínez, 2024, p. 9).

La posición del Gobierno en cuanto a los indultos se esclarece al analizar conjuntamente los artículos 56.3, 64 y 102.3 de la CE. En caso de una reforma legal en este ámbito, el Tribunal Supremo debe recordar siempre que el artículo 97 CE otorga al Gobierno la responsabilidad de dirigir tanto la política interna como la externa, la administración civil y militar, y la defensa del Estado. Esto explica que, por ejemplo, aunque los indultos tengan informes favorables tanto del tribunal sentenciador como de la Fiscalía, el Gobierno puede decidir no concederlos, o viceversa (Mahamut, 2021, p. 86).

En este contexto de disputa entre el poder ejecutivo y el judicial, cobra importancia la figura y el papel del Rey. De acuerdo con el art. 56 de la CE, “es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia”. Así pues, le corresponde ejercer el derecho de gracia, de acuerdo con la Ley, pero no autorizar indultos generales (art. 62. I) CE).

Es muy importante resaltar que se ejercerá de acuerdo con la Ley, ya que en este caso la ley serán los decretos que apruebe el Consejo de ministros, los cuales se limitará a firmar y dar curso (Rina, 2021, p. 258).

Ante la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, comentada en el apartado anterior, surgieron una serie de reacciones por parte de distintos

colectivos pidiendo la concesión de indultos¹¹ a los condenados, alegando una “desproporción de las penas impuestas, en razones de conveniencia política o social, o en la necesidad de recuperar la normalidad en la vida política catalana” (Mahamut, 2021, p. 88).

Debe recordarse que, el indulto puede ser solicitado por los condenados, sus familiares o cualquier otra persona en su nombre, sin requerir un poder escrito que demuestre su representación (Ley del Indulto de 1870, art. 19).

Así pues, la UGT fue la entidad que solicitó el indulto para la exconsejera de Asuntos Sociales y Familia, Dolors Bassa. Varios expresidentes del Parlamento, Núria de Gispert, Ernest Benach y Heribert Barrera, solicitaron el indulto para Carme Forcadell. Además, a estas peticiones se suma la de Francesc de Jufresa, un abogado catalán, que envió al Servicio de Indultos del Ministerio de Justicia la solicitud de la medida de gracia para los líderes del *procés*. Jufresa pidió el indulto total para el líder de ERC y ex vicepresidente de la Generalitat de Cataluña, Oriol Junqueras, así como para los exconsejeros Joaquim Forn, Josep Rull, Raül Romeva, Jordi Turull, Dolors Bassa, Santi Vila, Meritxell Borràs y Carles Mundó, la ex presidenta del Parlamento Carme Forcadell y los activistas Jordi Cuixart y Jordi Sànchez.

El día 22 de junio de 2021, el Consejo de ministros aprueba la concesión de los indultos a los nueve condenados. Por medio de su portavoz, María Jesús Montero, el Gobierno expone que estos son una disposición de clemencia prevista en la Constitución que respeta rigurosamente la división de poderes. El Gobierno los implementa porque los considera beneficiosos para el público, con el objetivo de promover el diálogo, la coexistencia y la reconciliación en Cataluña y entre Cataluña y el resto de España (La Moncloa, 2021).

De esta forma, a pesar de los informes negativos del Tribunal Supremo y del Ministerio Fiscal, se conceden los indultos vía Real Decreto, del 456 al 464/2021. Estos se otorgan bajo la condición de que no cometan un delito grave durante un período de tiempo específico, que varía según el individuo.

En primer lugar, Jordi Turull (Real Decreto 464/202), que estaba condenado a la misma pena que Dolor Bassa y Raül Romeva (12 años de prisión y 12 años de inhabilitación absoluta), se le indulta con la condición de que no cometa un delito grave en los próximos 6 años. Por otro lado, a Raül Romeva (Real Decreto 461/2021) se le impone la condición de que no cometa un delito grave en los

¹¹ Las solicitudes no fueron presentadas por los interesados. Fueron hechas por personas particulares, diversas asociaciones, la presidencia del Parlamento de Cataluña, alcaldes y alcaldesas, y representantes de órganos autonómicos, entre otros. Además, estas solicitudes variaban según las personas condenadas (Mahamut, 2021, p.88).

próximos 4 años. A Dolors Bassa (Real Decreto 456/2021) se le indulta con la condición de que no cometa un delito grave en los próximos 3 años. Oriol Junquera (Real Decreto 460/2021), condenado a 13 años de prisión y 13 años de inhabilitación absoluta, se le indulta con la condición de que no cometa un delito grave en los próximos 6 años.

En cuanto a los condenados por sedición, Carmen Forcadell (Real Decreto 458/2021), condenada a 11 años y seis meses de prisión e inhabilitación absoluta, se le indulta con la condición de que no cometa un delito grave en los próximos 4 años. A continuación, se encuentran Joaquim Forn (Real Decreto 459/2021) y Josep Rull (Real Decreto 462/2021), ambos condenados a 10 años y seis meses de prisión e inhabilitación absoluta y que se les indulta con la condición de que no cometan un delito grave en los próximos 6 años. Por último, a Jordi Sánchez (Real Decreto 463/2021) y Jordi Cuixart (Real Decreto 457/2021), condenados a 9 años de prisión y 9 años de inhabilitación absoluta, se les indulta con la condición de que no cometan un delito grave en los próximos 5 años (Mahamut, 2021, p. 88-89).

Por su parte, los condenados, en su informe al Alto Tribunal, sostienen que no cometieron ningún delito y que sus acciones son parte del ejercicio de las libertades de expresión, ideológica y de reunión. Algunos de ellos no han solicitado el indulto, ya que su principal objetivo no es salir de prisión, sino resolver el conflicto político por el cual están cumpliendo condena. En lugar del indulto, solicitan una amnistía, ya que los independentistas consideran que la justicia debería otorgarla. Argumentan que los eventos del 1 de octubre de 2017, las leyes aprobadas y la declaración de independencia fueron actos legítimos, respaldados por el deseo de ser una nación e incluso un Estado independiente (Rina, 2021, p. 261).

Es a partir de aquí cuando el concepto de amnistía cobra una importancia vital en el contexto político, jurídico y social de España.

4.5.2 Análisis de los antecedentes de la ley

Tras las elecciones del 23 de julio de 2023, el candidato Nuñez Feijóo, del Partido Popular, fue el vencedor de estas con 131 diputados. No obstante, al no conseguir los apoyos necesarios, el 29 de septiembre fracasó la sesión de investidura de este candidato.

De esta forma, de acuerdo con el art. 62. d) de la CE, el Rey tuvo que proponer como candidato a presidente del Gobierno a Pedro Sánchez. El PSOE había obtenido unos resultados que le obligaban a pactar con distintos partidos independentistas para poder mantenerse en el Gobierno. Finalmente, el 16 de

noviembre, Pedro Sánchez obtuvo el apoyo de la mayoría del Congreso de los Diputados, con 179 votos a favor y 171 en contra (La Moncloa, 2023).

Uno de estos apoyos era el de los partidos independentistas catalanes ERC y Junts, quienes condicionaban sus apoyos a una ley de amnistía para los implicados en el *procés*, así como la culminación del traspaso de Rodalies a la Generalitat de Cataluña (Cadenas, 2023).

Así pues, el 14 de marzo de 2024, se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la proposición de ley que establece la amnistía para las actuaciones relacionadas con la consulta de 2014 y el referéndum de 2017, ocurridas entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 (art. 1.1). A continuación, se hará un breve análisis de esta para comprender de la mejor manera posible su contenido y propósito.

Se observa la importante extensión del Preámbulo, mayor que la del articulado, con el que el Gobierno trata de justificar y fundamentar esta Ley Orgánica (LO). En su apartado I, se argumenta el uso de la amnistía a nivel nacional e internacional aportando ejemplos para ello. De esta forma, se cita la utilización de esta en España por medio de la Ley de Amnistía de 1977 que, como se ha explicado, amnistiaba los delitos cometidos por el franquismo. En lo referente a la normativa internacional, se apoya en los textos constitucionales de países del entorno de España en los que la amnistía está prevista expresamente, como Italia, Francia o Portugal, o en aquellas que, si bien no se menciona explícitamente, se ha considerado válida en varias ocasiones como Alemania, Irlanda o Suecia.

Desde la perspectiva de la UE, para el Gobierno, la amnistía esta homologada. Para argumentarlo, expone ejemplos de organismos europeos que en alguna sentencia o decisión se hayan pronunciado favorablemente al respecto como la Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, que reconoce la posibilidad de la existencia de amnistías y establece su finalidad o el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia que, por medio de la Recomendación CM/Rec (2010)12 y la Opinión 710/2012 CDLAD (2013) 009, emitida en marzo de 2013, han afirmado la validez de la amnistía y su compatibilidad con decisiones judiciales.

4.5.3 Análisis del objeto de la actual ley de Amnistía

El martes 11 de junio de 2024, entraba en vigor la polémica LO 1/2024 de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Tras las votaciones realizadas el 30 de mayo, la ley ha sido aprobada por mayoría absoluta al contar con 177 votos a favor y 172 en contra, siendo

estos últimos de los diputados de los grupos parlamentarios del PP, VOX, UPN y Coalición Canaria.

La figura de la amnistía no está contemplada explícitamente en nuestra Carta Magna, cuestión que ha dificultado aún más la situación de debate actual.

Para comprender rápidamente el objeto de esta ley, el concepto de amnistía supone la imposibilidad de juzgar, por parte de los tribunales, aquellos que presuntamente han sido actores de algún delito o, en el caso de ya haber sido juzgados, que estos dejen de cumplir con la pena que se les impuso. Así pues, atendiendo a lo dispuesto en el art. 118 CE, se puede entrever un posible conflicto de la amnistía con nuestro ordenamiento jurídico, ya que este obliga a “cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales...”.

En este caso en particular, la concesión de dicha amnistía abarca los hechos y las conductas de responsabilidad administrativa o contable producidos entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, por lo que se incluyen el 9-N y el 1-O, anteriormente declarados inconstitucionales por el TC.

Volviendo a lo mencionado en el apartado 4.1.2., el Preámbulo de la ley recoge como uno de los principales precedentes que desembocó en el descontento generalizado de la sociedad catalana la STC 31/2010, la cual dictó de inconstitucional el Estatuto de Autonomía aprobado en 2006.

Introducido el objeto de la LO 1/2024, se procede a realizar un análisis sobre los valores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico que, posiblemente, se hayan visto afectados por esta.

a) La separación de poderes y la independencia judicial

Tras más de diez años de proceso independentista, el Gobierno aboga por la necesidad de que el Poder Legislativo asuma una decisión al respecto, a pesar de las sentencias judiciales ya emitidas por el TS. En este contexto, la ley considera que el Estado de Derecho se ve reforzado ya que, no invade otro espacio y asume de la mejor manera posible un conflicto político. No obstante, uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho es la separación de poderes, que otorga al Poder Judicial la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, ya que la justicia emana del pueblo y serán los Jueces y Magistrados los encargados de administrarla (art. 117 CE), no el Poder Legislativo (Meana, p. 6, 2024).

De esta forma, en un Estado de Derecho, únicamente el Poder Judicial tiene la autoridad para imponer sanciones penales. El derecho de gracia, al anular las

sentencias condenatorias ya dictadas o por dictar, afecta directamente a esta autoridad judicial¹². Por ello, su ejercicio está rodeado de garantías y restricciones, al punto de que las constituciones mismas imponen condiciones para su aplicación. Aunque nuestra Constitución lo considera evidente (art. 25 CE), el art. 11 de la DUDH establece que cualquier condena debe resultar de un juicio público, lo que significa que sólo el Poder Judicial puede imponer penas. Por tanto, cualquier alteración en el ejercicio de esta autoridad debe ser excepcional y estar sujeta a una serie de garantías para prevenir arbitrariedades y discriminaciones, especialmente cuando se busca (CGPJ, 2024).

Avanzando en la ley, surge otro conflicto con el principio de justicia (art. 117 CE) puesto que, según esta, las herramientas con las que cuenta un Estado de Derecho no deben ser inamovibles, adaptándose al contexto del momento. Claramente, esta premisa atenta contra el apartado primero de dicho artículo, el cual hace referencia a la independencia e inamovilidad de los Jueces y Magistrados, encargados de administrar la justicia.

Por su parte, el CGPJ se apoya en el principio de exclusividad y de independencia judicial para fundamentar la prohibición del ejercicio de esta tarea por otros poderes. Además, expone la autonomía del juez, únicamente subordinado a la ley. Sin embargo, no se podría afirmar que es independiente si la ley incluye disposiciones específicas que actúan como órdenes dirigidas al juez. El juez mantiene su objetividad e independencia precisamente porque basa sus decisiones en normativas generales y abstractas. En definitiva, el legislador no puede utilizar sus poderes para alterar el significado fundamental de la división de poderes, interfiriendo en las funciones de un poder diferente al suyo (CGPJ, 2024, p. 49-50).

A pesar de lo expuesto, la norma aboga por la necesidad de finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales de aquellos que participaron en el proceso independentista, sin excepción. De acuerdo con el apartado III del Preámbulo, la amnistía encuentra legitimidad tanto en la constitucionalidad de la medida y la necesidad de abordar esta determinada situación, dando a entender

¹² Ante el debate que provoca el conflicto de la amnistía con la separación de poderes, se pueden observar dos vertientes de pensamiento. Por un lado, está quien opina que la función del principio de separación de poderes es la de impedir que el legislador suplante la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que corresponde en exclusiva al poder judicial (Aragón, 2023), así como que “la amnistía no respeta este principio dado que rompe el monopolio jurisdiccional del Poder Judicial” (Ramos y Tapia, 2023). Por otro lado, algunos autores defienden que la amnistía no cambia el sistema de separación de poderes del Estado, ya que es el Poder Legislativo quien, a través de una ley aprobada por el Parlamento, lo cual refleja el principio democrático y representativo, establece un nuevo estado de las cosas respecto a actos que anteriormente, bajo la ley ahora derogada, eran considerados delitos (Fliquete, p. 115, 2017).

que se deben priorizar y favorecer el diálogo, el respeto y el entendimiento entre los distintas posiciones e ideologías democráticas (LO 1/2024, 2024, p. 67767).

Ante el conflicto analizado del principio de separación de poderes, así como del de exclusividad, la ley no ve ningún impedimento que atente contra el art. 117 de la CE, puesto que “el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica” (LO 1/2024, 2024, p. 67768).

Un nuevo argumento de apoyo a la constitucionalidad de la ley es la STC 147/1986, de 25 de noviembre, a propósito precisamente de la aplicación de la Ley de Amnistía 46/1977. La ley obtiene como conclusión que en esta, el TC afirmó taxativamente que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia”. No obstante, atendiendo a la respuesta emitida por el CPGJ, se puede obtener como posible conclusión que cuando la sentencia dice “se afirma taxativamente que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia”, no se está hablando de si la amnistía es constitucional o no. Ese tema no es parte del control de constitucionalidad específico del procedimiento seguido. Más bien, se refiere a que en la Ley de Amnistía de 1977 se podría haber incluido que esas acciones no prescribieran. Y sobre esa inclusión de la imprescriptibilidad, no habría una “restricción inconstitucional directa”. Es decir, no hay una limitación constitucional directa sobre la imprescriptibilidad de las acciones para reclamar derechos. De esta manera, la frase completa del texto tiene sentido, incluyendo los términos mencionados en el Preámbulo (CGPJ, 2024, p. 29).

Una forma muy clara de resumir lo expuesto es lo dictado por el TC en dicha STC 147/1986, que dice lo siguiente:

“Es claro que una institución de este género 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.”

b) Las leyes singulares

Argumentada su constitucionalidad, la LO 1/2024 explica el marco de leyes singulares en el que se sitúa esta norma, apoyándose en la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, para reafirmar su conformidad con el texto constitucional, ya que esta dicta que “el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”.

Ante esto, el CGPJ expone una opinión muy clara y concreta, por la que aunque se acepte que el proceso independentista justifica la amnistía y que los actos realizados en ese contexto queden sin castigo, existe un método constitucional ya usado antes: el indulto. Este fue aplicado por el gobierno anterior a algunas personas involucradas en el proceso. Aunque el indulto y la amnistía no son exactamente iguales, ya que el indulto necesita una condena previa, políticamente sus efectos son los mismos: los involucrados no cumplen las penas por sus delitos. Así que no es necesario usar solo la amnistía para lograr ese objetivo (CGPJ, 2024, p. 54).

La propuesta de veto planteada por el Grupo Parlamentario Popular en febrero del presente año apoya el Informe del CGPJ y, además, añade que, según la doctrina del TC, una ley singular o de alcance reducido debe cumplir ciertas condiciones para ser constitucional. Una de estas condiciones es que su contenido esté, al menos en parte, relacionado con la actividad ejecutiva de la administración (STC 129/2013, de 4 de junio). Sin embargo, la todavía Proposición de Ley no cumplía con dicha condición, ya que violaba el principio de separación de poderes al interferir en la potestad jurisdiccional. Esto se debe a que suspende la aplicación de la legislación penal y obliga al Poder Judicial a ejecutar la ley de amnistía (Senado, 2024, p. 15-16).

c) El principio de igualdad

La norma hace referencia al cumplimiento del principio de igualdad, ya que se identifica objetiva y justificadamente el ámbito de aplicación, al dirigirse a un grupo concreto de destinatarios y agotar su contenido en la adopción de la medida para un supuesto de hecho singular, que son el conjunto de actos vinculados con el proceso independentista. Por su parte, el CGPJ opina que se produce un quebrantamiento del principio de igualdad (art. 14 CE), puesto que se aplica de diferente forma el Código Penal a personas que no han podido ser condenados por los mismos delitos. Para el órgano judicial que no hay una discriminación mayor que afectar un bien jurídico tan importante para los ciudadanos, sometiéndolos o no a normas sancionadoras. Solo aquellos incluidos en la amnistía tendrán el privilegio de quedar fuera de las leyes punitivas, lo cual es injusto y va en contra de la conciencia básica de justicia (CGPJ, 2024, p. 40).

Por su parte, miembros del Senado también emitieron un Informe, en forma de Propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica, en el cual expresaban la vulneración del art. 14 CE, del principio de igualdad y no discriminación, al no ofrecer el mismo trato favorable a quienes cometieron las mismas acciones motivados por otras ideologías, lo que viola derechos fundamentales como la

libertad ideológica del art. 16 CE. Se otorga un trato privilegiado a quienes actuaron ilegalmente debido a sus convicciones específicas, beneficiando a activistas y políticos que cometieron delitos con el objetivo ideológico de separar Cataluña de España. Así, se rompe el principio de igualdad para favorecer a quienes cometen los peores delitos contra la unidad nacional (Senado, 2024, p. 6-8).

Para tratar de resumir la cuestión expuesta se acude al Informe del CGPJ, que permite concluir que la LO 1/2024, en ese momento todavía Proposición de Ley, justifica el respeto al principio de igualdad, afirmando que no hay discriminación entre personas en situaciones similares, basándose en una sólida doctrina constitucional. Sin embargo, esta argumentación requiere que la situación jurídica usada como referencia no sea creada arbitrariamente, es decir, debe tener una justificación racional para evitar comparaciones externas y asegurar un estudio adecuado del principio de igualdad.

Por último, se determina que para cumplir con el principio de igualdad¹³, es necesario justificar por qué algunos individuos tienen derecho a la amnistía mientras que otros, en la misma situación jurídica, reciben un trato diferente y menos favorable. Para ello se debe explicar si el proceso independentista es un caso excepcional que justifica la exención de responsabilidad penal, administrativa o contable por múltiples actos delictivos o infracciones administrativas (CGPJ, 2024, p. 43-44).

d) Análisis del articulado

Tras este análisis acerca de los principios constitucionales que se pueden ver afectados por la ley de amnistía, es momento de introducir brevemente el articulado que la constituye. En primer lugar, se incluye la organización y celebración de dichos eventos, así como actos preparatorios, protestas y manifestaciones relacionadas (art. 1).

La Proposición de Ley excluía de la amnistía actos que resulten en muerte, tortura, trato inhumano o degradante, siempre que superen un mínimo de gravedad, y delitos de terrorismo con sentencia firme, entre otros (art. 2). La ley

¹³ Como se expondrá en el apartado posterior, la Comisión de Venecia también emitió su opinión acerca de la Proposición de Ley. Esta ha enfatizado que las amnistías diseñadas *ad personam* violan los principios del Estado de Derecho al permitir la arbitrariedad, destacando la necesidad de coherencia en la inclusión de actos bajo la amnistía, los cuales deben estar intrínsecamente conectados y no dirigidos específicamente a individuos. Además, ha criticado la amnistía propuesta en España, señalando que ha sido moldeada para beneficiar a ciertos grupos políticos, extendiendo su alcance temporal y adaptándose a situaciones específicas de manera controvertida. La Comisión ha recomendado una definición más restrictiva y precisa del ámbito de aplicación para garantizar la igualdad ante la ley y evitar privilegios injustificados (Senado, 2024, p. 15).

aprobada modifica estas exclusiones, especificando condiciones para la tortura, el terrorismo, y delitos de traición y contra la paz o independencia del Estado.

En cuanto a lo dispuesto en el art.1, el CGPJ se pronuncia destacando una deficiente delimitación legal del ámbito de la amnistía proyectada, que afecta directamente una cuestión de gran importancia: dado que la ley debe ser aplicada por los órganos judiciales, si estos no cuentan con una redacción clara, pueden surgir interpretaciones diversas. Esto significa que el legítimo ejercicio del juez, motivado por la falta de claridad de la ley, podría generar un debate público que culpe a jueces y magistrados de obstaculizar el objetivo deseado por el legislador (CGPJ, 2024, p. 61).

En segundo lugar, el art. 2, permite extraer diversas conclusiones (CGPJ, 2024, pp. 74-84):

- En cuanto al apartado a), no se excluyen todos los delitos dolosos graves contra las personas, sino solo aquellos que resulten en consecuencias específicas como muerte, aborto, lesiones al feto, pérdida de un órgano o sentido, impotencia, esterilidad o grave deformidad. Además, se señala que los delitos dolosos graves contra las personas en grado de tentativa están cubiertos por la amnistía. Se critica la exclusión limitada de estos delitos, argumentando que no es justificable y debería haberse extendido a todos los delitos dolosos contra las personas, sin necesidad de que el delito se consumara.

- El apartado b) establece criterios precisos para definir tortura y tratos inhumanos según el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos, destacando que deben superar un nivel mínimo de gravedad para humillar, degradar o disminuir la dignidad humana, y causar miedo o angustia capaz de quebrar la resistencia moral y física de la víctima. Esta aproximación asegura una protección efectiva de los derechos humanos al descartar actos que no cumplen con estos estándares, subrayando la importancia de evaluar cada caso individualmente para garantizar el respeto integral de los derechos fundamentales.

- En el apartado c) se pueden extraer ciertas reflexiones. Por un lado, se omite el Código Penal, respecto a los delitos de terrorismo está notablemente ausente sin una justificación explícita. Aunque los delitos de terrorismo están detalladamente tipificados en los artículos 573 a 580 bis del Código Penal, la norma no hace referencia directa a estos preceptos. Además, se critica la propuesta de Ley de Amnistía por incluir delitos de terrorismo, posiblemente en conflicto con directivas europeas que exigen sanciones proporcionadas y disuasorias para tales actos. Se cuestiona la capacidad de los jueces para

interpretar directivas europeas de forma diferente a la trasposición nacional. También se señala que la propuesta introduce criterios ambiguos sobre qué actos terroristas podrían ser amnistiados, lo cual podría llevar a interpretaciones inconsistentes y afectar la seguridad jurídica. Concluye que la propuesta podría vulnerar el derecho europeo e internacional en materia de derechos humanos y no debería ser apoyada desde una perspectiva legislativa y de seguridad jurídica.

- El apartado d) de la PLOA excluye delitos motivados por discriminación, como racismo o antisemitismo, pero beneficia a quienes actuaron por razones ideológicas. Esto genera una configuración discriminatoria, vulnerando el principio de igualdad y privando a las víctimas de delitos de odio de protección penal.

- El apartado e) excluye delitos que afectan los intereses financieros de la Unión Europea para cumplir con la Directiva 2017/1371. Sin embargo, amnistiar el delito de malversación podría igualmente vulnerar la legislación europea, afectando la armonización y efectividad de las normas reguladoras de estos delitos.

- El apartado f) excluye ciertos delitos contra la paz y la independencia del Estado y la Defensa Nacional, pero introduce una limitación que solo abarca aquellos con una "amenaza efectiva y real" y "uso efectivo de la fuerza". Esto podría invalidar la exclusión práctica de conductas graves tipificadas en el Código Penal.

- El apartado g) excluye delitos contra la Comunidad Internacional, incluyendo crímenes de guerra y genocidio. Esta exclusión es positiva, evitando una vulneración del derecho internacional de los derechos humanos.

La ley extingue la responsabilidad penal, administrativa y contable, aplicándose por los tribunales y órganos administrativos que hayan dictado sentencias o iniciado procedimientos relacionados con la independencia de Cataluña (art. 3). Ante esto, el CGPJ concluye que esta disposición es coherente con el propósito de la amnistía, aunque señala que la tramitación urgente y preferente de la norma tras su entrada en vigor podría dificultar procedimientos en caso de una posible declaración de inconstitucionalidad. Además, critica la falta de claridad en otros artículos de la ley, lo cual podría generar confusión y afectar la seguridad jurídica.

Los presos serán liberados, se cancelarán antecedentes penales y órdenes de detención, y se levantarán medidas cautelares (art. 4).

En el ámbito administrativo, se archivarán procedimientos y se levantarán medidas cautelares, exceptuando las relativas a la responsabilidad civil (art. 5).

Este establece que el órgano administrativo competente procederá al archivo definitivo de todos los procedimientos administrativos iniciados para hacer efectivas las responsabilidades administrativas, eliminando además las infracciones y sanciones del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana derivadas de dichos procedimientos. Asimismo, se levantarán las medidas cautelares adoptadas, excepto aquellas necesarias para satisfacer responsabilidades civiles según el artículo 8.2 de la ley, con devolución de cantidades consignadas si fuera necesario.

Por su parte, el análisis del CGPJ permite extraer ciertos aspectos cuestionables. En primer lugar, se cuestiona la extensión del derecho de gracia a la responsabilidad administrativa sin una delimitación clara, lo cual podría generar problemas significativos de aplicación práctica. Esta inclusión sorprende, dado que ninguna ley de amnistía previa en España ha abarcado esta forma de responsabilidad, a diferencia de normativas como la Ley portuguesa de 2023 que se limita específicamente a las sanciones adicionales por infracciones administrativas. Además, se subraya que esta medida podría contravenir normativas comunitarias, especialmente en áreas como la responsabilidad tributaria, lo cual podría tener implicaciones adversas tanto para la administración pública como para los ciudadanos (CGPJ, 2024, pp.100-103).

Los funcionarios públicos sancionados serán reincorporados sin derecho a indemnización (art. 6). Además, se eliminarán las notas desfavorables de sus hojas de servicio por razones que no sean la sanción, incluso en casos de fallecimiento o baja por enfermedad, preservando así su historial laboral sin perjuicios derivados de la amnistía. Sobre el presente artículo, el Informe expone un posible error del prelegislador al eliminar las notas desfavorables por cualquier otra razón diferente, ya que resulta incoherente e inadmisibles.

No se indemnizarán multas o sanciones (art. 7). En este, se estipula que la amnistía no confiere derecho a percibir indemnización alguna ni genera derechos económicos para ninguna persona. Respecto a las multas impuestas bajo la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana, solo se contempla la restitución de las cantidades abonadas por infracciones muy graves, bajo criterios de proporcionalidad determinados por la Administración competente.

En cuanto al artículo 8, se enfoca en los efectos sobre la responsabilidad civil y contable. Aquí se establece que las responsabilidades civiles y contables derivadas de los actos amnistiados según el artículo 1.1 de la ley serán extinguidas, a excepción de aquellas que ya hayan sido declaradas mediante sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada. Además, se procederá al levantamiento de las medidas cautelares adoptadas en fase de actuaciones

previas o de primera instancia según la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, asegurando que la responsabilidad civil por daños no se tramite ante la jurisdicción penal.

Este es un artículo importante en el extenso análisis realizado por el CGPJ, quien ha expresado críticas significativas al respecto. En primer lugar, se destaca que este artículo, centrado en los "Efectos sobre la responsabilidad civil y contable", extingue las responsabilidades civiles y contables derivadas de los actos amnistiados, a menos que ya hayan sido resueltas por sentencia firme o resolución administrativa ejecutada. Esta extinción, según el CGPJ, podría limitar injustificadamente el derecho de los perjudicados a ser resarcidos por los daños sufridos, contraviniendo el principio constitucional de indemnización por daños injustos.

Además, se critica la falta de claridad del texto legislativo en cuanto a si la excepción para los daños sufridos por "particulares" incluye a personas jurídicas privadas, lo cual podría ser inconstitucional si no se amplía explícitamente. También se señala que la PLOA elimina la responsabilidad civil por los daños sufridos por entidades públicas, lo que podría implicar una socialización del daño que no se justifica en el interés general y que entra en conflicto con la Ley General Presupuestaria.

Otro punto de preocupación es el traslado de la determinación de la responsabilidad civil del ámbito penal al civil, lo cual según el CGPJ podría dificultar el acceso efectivo a la justicia para los particulares afectados. La jurisdicción penal suele ser más eficiente y rápida en la investigación de hechos delictivos, mientras que la civil requiere acciones judiciales rogadas y puede generar complicaciones procedimentales.

Finalmente, se menciona la incertidumbre jurídica y la falta de proporcionalidad en ciertos aspectos del artículo 8, como la excepción temporal de las medidas cautelares y la aplicación retroactiva de la amnistía. Estos puntos podrían generar inseguridad jurídica y ser percibidos como medidas desproporcionadas en relación con los objetivos que se pretenden alcanzar (CGPJ, 2024, pp. 107-113).

Además de los artículos mencionados, la LO 1/2024 de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, trata en los siguientes artículos: La competencia para aplicar la amnistía corresponde a órganos judiciales y administrativos específicos (art. 9), con tramitación preferente y urgente en un plazo máximo de dos meses (art. 10). En materia penal, la amnistía se aplicará de oficio en cualquier fase del proceso (art. 11), archivándose casos en investigación y dictándose auto de sobreseimiento o

absolución en juicios orales. Se establece un plazo de prescripción de cinco años para el reconocimiento de derechos (art. 15), y se podrán interponer recursos contra resoluciones sobre el cese de responsabilidades (art. 16).

Ante estos artículos, el CGPJ también expresa preocupación por varios aspectos del proyecto legislativo que podrían afectar la aplicación de la ley de manera coherente y conforme a los principios constitucionales y procedimentales establecidos.

En primer lugar, el artículo 9 fue criticado por su falta de sistemática y coherencia, así como por una atribución competencial considerada innecesaria y obvia. Además, se señaló una contradicción entre el apartado 3 de este artículo, que menciona una "resolución firme", y el artículo 10, que establece que los recursos no tienen efecto suspensivo.

A continuación, se exponen preocupaciones específicas sobre el artículo 10, que establece plazos máximos taxativos para los procedimientos relacionados con la aplicación de la amnistía, argumentando que esta disposición podría sobrecargar a los órganos jurisdiccionales penales y afectar negativamente la calidad y eficiencia de la administración de justicia, perjudicando a los ciudadanos cuyos casos ya están pendientes de resolución.

En cuanto al artículo 11, se critica la obligatoriedad de aplicar la amnistía de oficio, señalando que podría vulnerar el principio de presunción de inocencia y dificultar la administración imparcial de justicia. Además, se cuestiona la disposición del artículo 12, que regula la aplicación de la amnistía en procedimientos contencioso-administrativos, sugiriendo que la solución propuesta no es la más adecuada ni sencilla para garantizar la efectividad de la ley en estos casos.

En cuanto al artículo 14, el CGPJ recomendó clarificar la competencia para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador y especificar que el procedimiento de revisión de oficio solo aplica a la revocación de actos de gravamen.

El artículo 15 de la PLOA también fue objeto de crítica, especialmente en lo referente al sistema de recursos establecido, que según el CGPJ confunde resoluciones judiciales y administrativas, contraviniendo disposiciones legales sobre los recursos contra sentencias firmes.

Finalmente, el artículo 16 de la PLOA recibió críticas por su confusión en la regulación de los recursos, además de la falta de disposiciones claras sobre la improcedencia de recursos contra sentencias dictadas en los recursos de revisión de sentencias firmes.

Resumiendo, el CGPJ identificó deficiencias significativas en varios artículos clave de la ley, las cuales podrían comprometer la coherencia del sistema jurídico, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia. En respuesta a estas preocupaciones, el CGPJ recomendó una revisión exhaustiva y una redacción más depurada de los artículos mencionados. Este llamado busca asegurar que la aplicación de la amnistía esté alineada con los principios constitucionales y no tenga efectos adversos imprevistos en la administración de justicia.

4.5.4 El importante papel de la Comisión de Venecia

4.5.4.1 Criterios de la Comisión de Venecia para una Amnistía conforme al Estado de Derecho

Se debe destacar que la Comisión aprobó, en su 106º Sesión Plenaria de marzo de 2016, los Criterios de Verificación del Estado de Derecho, los cuales cree convenientes en relación con la amnistía (párr. 59). De esta forma, que son aplicables a la amnistía:

- **Legalidad y Supremacía de la Ley:** Las amnistías deben ajustarse a la Constitución, independientemente de si se adoptan mediante leyes, decisiones parlamentarias o ejecutivas. La constitucionalidad se verifica a través de los mecanismos previstos en la Constitución. Además, apunta que para aprobar este tipo de ley, que “puede tener efectos muy divisorios en la sociedad, el parlamento debe esforzarse por aprobarla por una mayoría cualificada suficientemente amplia” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2024, p. 13 párr. 62).

- **Respeto al Derecho Internacional y Derechos Humanos:** Las amnistías deben respetar el derecho internacional, especialmente en lo que respecta a la inadmisibilidad de amnistías para delitos internacionales graves y violaciones graves de los derechos humanos (2024, p. 27, párr. 122).

- **Seguridad Jurídica y Previsibilidad de las Leyes:** “las leyes de amnistía deben cumplir los requisitos cualitativos de toda ley que afecte a la responsabilidad penal: claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad. Incluso cuando las amnistías se adoptan mediante otro tipo de actos parlamentarios o mediante decisiones gubernamentales, es esencial que sus efectos se formulen con suficiente precisión y claridad, de modo que sean previsibles” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2024, p. 27, párr. 122).

- **Legalidad y Procedimientos Legislativos:** Las amnistías, motivadas por la reconciliación social y política, deben adoptarse mediante métodos

inclusivos y participativos, evitando procedimientos acelerados. Es esencial un calendario adecuado y consultas significativas para evaluar la proporcionalidad de la amnistía (2024, p. 27, párr. 122).

- **Igualdad ante la Ley:** Las amnistías deben concederse de manera coherente y no arbitraria, aplicándose a grupos definidos y no a individuos específicos. Deben perseguir objetivos legítimos como la unidad nacional y la reconciliación, con una evaluación adecuada de su eficacia por parte de los órganos electos, quienes deben tomar decisiones con una mayoría cualificada, “que sea capaz de tender puentes por encima de la separación nacional” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2024, p. 17, párr. 80).

- **Independencia del Poder Judicial y Separación de Poderes:** Para respetar la separación de poderes, el poder judicial debe decidir si las personas cumplen con los criterios generales establecidos por el Parlamento para beneficiarse de la amnistía, garantizando así la coherencia y justicia del proceso, y por el contrario, “para que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2023, p. 18, párr. 81). Además, consultando la Opinión sobre las disposiciones relativas a los presos políticos en la Ley de Amnistía de Georgia, la Comisión apunta que en una sociedad democrática, donde las transiciones pacíficas de poder demuestran una política robusta, tanto el público como las autoridades deberían confiar en que cada rama del gobierno actuará dentro de su ámbito de competencia (2013, p. 7, párr. 46).

4.5.4.2 Compatibilidad de la Eliminación de Responsabilidad Penal en Actos de Secesión con el Estado de Derecho

Para resolver esta pregunta, la Comisión expone una serie de criterios del párrafo 90 al 98, así como si estos se cumplen en la proposición de ley de amnistía:

- **Límites Sustantivos del Derecho Internacional:** La proposición de ley de amnistía no incluye actos que resulten en muerte, aborto, lesiones graves, tortura o trato inhumano y degradante. La Comisión observa con satisfacción que estos actos están excluidos, alineándose con los límites del derecho internacional respecto a las vulneraciones graves de derechos humanos.

- **Responsabilidad Civil:** La amnistía preserva la responsabilidad civil por daños sufridos por particulares. Además, se podría explorar la justicia

restaurativa, ya que respeta los derechos de las víctimas y promueve la asunción de responsabilidad por parte de los autores.

- **Conformidad con la Constitución Española:** La constitucionalidad de la propuesta es debatida entre constitucionalistas españoles. Esta expone que no le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad. Esta cuestión debe ser abordada por el Parlamento español, los jueces ordinarios y, en última instancia, por el Tribunal Constitucional español. Se sugiere que una reforma constitucional podría ser preferible para regular el asunto explícitamente.

- **Seguridad Jurídica:** El ámbito material y temporal de la amnistía es amplio e indeterminado, lo que puede generar inseguridad jurídica. Recomienda acotar y definir más precisamente el ámbito de aplicación para hacer más previsibles los efectos de la ley. La falta de claridad puede llevar a numerosos procedimientos y controversias judiciales, trasladando conflictos del plano político al judicial.

- **Ámbito Temporal de la Amnistía:** La amnistía cubre un periodo largo, del 1 de noviembre de 2011 al 13 de noviembre de 2023, sin justificación clara. La Comisión no ve la relación causal entre la lógica de la amnistía y estas fechas. Recomienda reducir el ámbito temporal de aplicación.

- **Igualdad en la Ley:** El vínculo entre los actos cubiertos por la amnistía y las tensiones sociales que la motivaron no es suficientemente fuerte. El órgano reitera la necesidad de limitar y definir más precisamente el ámbito de aplicación de la amnistía. Subraya que la amnistía debe ser impersonal y no diseñada para individuos específicos. La reciente ampliación del ámbito temporal sin justificación suscita preocupación.

- **Finalidad Legítima:** La normalización institucional, política y social de Cataluña es un objetivo legítimo. La Comisión reconoce las críticas de que la amnistía forma parte de un acuerdo político, pero no evalúa su proporcionalidad. El Parlamento debe decidir si la amnistía contribuye a la normalización a pesar de la división que ha generado.

4.5.4.3 Compatibilidad de la Amnistía por Delitos de Terrorismo sin Sentencia Firme según la Comisión de Venecia

La versión del 13 de noviembre de 2023 de la ley excluía los delitos de terrorismo solo con sentencia firme. Esta exclusión fue modificada en la versión del 14 de marzo de 2024 para abarcar actos calificados como terrorismo según la Directiva (UE) 2017/541 que causen graves vulneraciones de derechos

humanos. La Comisión subraya que la amnistía debe excluir las vulneraciones graves de derechos humanos para ser compatible con las normas internacionales. La exclusión de delitos de terrorismo alineada con la Directiva (UE) 2017/541 refuerza la seguridad jurídica y la coherencia con los estándares internacionales (2024, p. 22-23, párr. 99-101).

4.5.4.4 *Compatibilidad de la Amnistía para Delitos de Malversación y Corrupción con el Estado de Derecho*

La Comisión reitera que, según el derecho internacional, los límites sustantivos de la amnistía se refieren a vulneraciones graves de los derechos humanos, lo cual no siempre coincide con los delitos graves definidos por el derecho interno (2024, p. 23, párr. 102). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la Comisión considera necesario asegurar que exista un vínculo más directo entre las consultas realizadas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, así como su preparación y sus consecuencias, y los actos de malversación y corrupción (2024, p. 29, párr. 124). Una definición amplia e imprecisa de estos actos sería difícil de reconciliar con el principio de igualdad ante la ley. Por lo tanto, una mayor conexión con los hechos debería ser el principal criterio de interpretación del derecho material.

4.5.4.5 *Conformidad de las Medidas que Restringen la Actuación de los Jueces Penales Españoles con el Estado de Derecho en la Proposición de Ley de Amnistía*

La proposición de ley de amnistía prevé la anulación de ciertas competencias procesales de los tribunales. De acuerdo con el párrafo 104, el artículo 4.1 ordena la liberación inmediata de los beneficiarios en prisión, y el artículo 4.3 anula las órdenes de detención y arresto. Estas medidas son consecuencias de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal y, en opinión de la Comisión, “no existe ningún problema de separación de poderes”. En segundo lugar, en lo referente a la tramitación preferente y urgente de las solicitudes de amnistía, la Comisión de Venecia considera adecuado dar prioridad a los casos de personas en prisión y destaca que la amnistía solo se aplicará tras una decisión judicial específica (2024, p. 23, párr. 105). Además, se hace una distinción entre la declaración de no conformidad con una norma superior y la revocación de la amnistía, recurriendo a lo emitido por el TEDH¹⁴ “su revocación retroactiva no está generalmente permitida, ya que son adoptadas por el legislador y su

¹⁴ TEDH, 23 de septiembre de 2008, *Lexa c. Eslovaquia*. Solicitud no 54334/00, apartado 94.

revocación sería contraria al principio de seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de la ley penal”.

4.5.4.6 Peligro para la Independencia Judicial y la Separación de Poderes al Citar a Jueces ante Comisiones de Investigación del Congreso en el Contexto del Proceso Independentista

Para responder a la siguiente pregunta se hace referencia, entre otros, los arts. 76 y 122 de la CE, los cuales dictan una serie de directrices en las que se sustenta la Opinión emitida. En primer lugar, el art. 76, en su apartado primero dicta que el Congreso y el Senado, o ambas Cámaras juntas, tienen la facultad de crear Comisiones de investigación sobre cualquier tema de interés público. Sin embargo, las conclusiones de estas investigaciones no tendrán un efecto vinculante para los Tribunales ni influirán en las decisiones judiciales, aunque los resultados de la investigación pueden ser enviados al Ministerio Fiscal para que actúe si es necesario.

Posteriormente, en art. 76.2, se muestra la obligatoriedad de que las personas comparezcan cuando las Cámaras lo soliciten, y la ley establecerá las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de esta obligación.

En cuanto al art. 122, se establece que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano encargado de las cuestiones disciplinarias de los jueces. Obligar a los jueces a informar públicamente a un órgano político sobre cómo manejaron un caso específico constituye una intromisión política en la administración de justicia. Esto también podría ejercer una presión indebida sobre otros jueces, especialmente aquellos que están manejando o manejarán casos relacionados con la propuesta de ley de amnistía.

Por lo tanto, la Comisión considera que, para mantener los principios de separación de poderes y la independencia judicial, las comisiones de investigación del Congreso de los Diputados de España no deben tener el mandato de convocar o invitar a los jueces a informarles, especialmente sobre el fondo de los asuntos que han resuelto. No es suficiente que los jueces no estén obligados a comparecer ante el Parlamento; la mera posibilidad de ser convocados ya supone una amenaza a su independencia (2024, p. 24-26).

Así pues, tras analizar la Opinión emitida por la Comisión de Venecia sobre los requisitos la “proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, se pueden destacar como principales conclusiones la recomendación de que las instituciones del Estado empleen el tiempo necesario para lograr la reconciliación social y política, así como para el estudio y exploración de los diferentes procedimientos de justicia restaurativa.

Por último, a pesar de no preverse en la CE, se recomienda que, al poder “tener efectos muy divisorios en la sociedad” (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2024, p. 13, párr. 62), se intente alcanzar una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta de los miembros del Congreso que se exige para la aprobación de una ley orgánica.

5 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

5.1 Conclusiones

PRIMERA- Montesquieu, uno de los principales pensadores de la Ilustración y precursor de la necesidad de la separación de poderes, planteó la división del poder en tres ramas: el poder legislativo, encargado de realizar las leyes; el poder ejecutivo, responsable de aplicar y ejecutar dichas leyes; y el poder judicial, cuya función es interpretar las leyes y administrar la justicia. Montesquieu abogaba por un poder judicial independiente para garantizar la imparcialidad. Según su célebre cita: “Para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” (Montesquieu, 2012, p.131).

En términos generales, el sistema de separación de poderes en España presenta varias características esenciales. Primero, el bicameralismo del Parlamento, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se encarga principalmente de la legislación, mientras que el Senado cumple un papel más limitado y representa a las comunidades autónomas.

En segundo lugar, el poder ejecutivo está representado por el Gobierno, encabezado por el presidente del Gobierno, quien es elegido por el Congreso de los Diputados tras las elecciones generales, mediante el procedimiento de investidura propuesto en el art. 99 CE. La ciudadanía participa en los asuntos públicos eligiendo a sus representantes mediante sufragio universal, conforme al artículo 23.1 CE.

Por último, el poder judicial actúa de manera independiente y se encarga de administrar justicia imparcialmente a través de diferentes órganos. Este poder está contemplado en el Título VI de la Constitución Española de 1978, con el artículo 117 resaltando garantías importantes como la independencia y permanencia de los jueces y magistrados (art. 117.1), la exclusividad de los juzgados y tribunales en el ejercicio de esta potestad (art. 117.3) y la unidad jurisdiccional (art. 117.5), que busca una administración de justicia uniforme y única, proporcionando estabilidad y seguridad jurídica a los ciudadanos.

En resumen, el sistema de separación de poderes es un principio fundamental que garantiza el equilibrio y la imparcialidad en la administración del poder, asegurando que ninguna de las ramas del gobierno abuse de su autoridad, y rijan los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica, sin ninguna forma de arbitrariedad, constituyendo así un auténtico cimiento para el modelo de Estado social y democrático de derecho previsto en el art. 1.1 de nuestra Constitución.

SEGUNDA- Desde el gobierno de Artur Mas, concretamente con la celebración del 9-N, se han producido diferentes escenarios donde el TC ha tenido la necesidad de pronunciarse al respecto. En el caso del 9-N, la impugnación del TC sobre su celebración fue doble. No obstante, fue ignorado por el Govern.

Un episodio posterior fue la aprobación de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, que iniciaba el proceso hacia un estado catalán independiente y declaraba que este proceso no se supeditaría a las decisiones de las instituciones españolas, especialmente del Tribunal Constitucional (TC). Sin embargo, el TC declaró esta resolución inconstitucional y nula en su Sentencia 259/2015, tras la impugnación del Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación.

Estas situaciones se vieron acrecentadas con la llegada de Carles Puigdemont. Como se ha expuesto en el Capítulo III, durante su mandato, se aprobaron dos leyes claves: la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. La primera de estas declaraba a Cataluña como un sujeto político soberano con derecho a decidir su condición política y se situaba por encima de todas las normas en conflicto con ella. El Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia 114/2017, declaró esta ley inconstitucional en su totalidad, por contravenir principios esenciales como la soberanía nacional, la unidad de la Nación, y la supremacía de la Constitución. En segundo lugar, la Ley 20/2017, pretendía regular el tránsito hacia un nuevo Estado de Derecho y sería la norma suprema hasta la aprobación de una nueva Constitución. El TC, en su Sentencia 124/2017, también la declaró inconstitucional y nula por errores en el procedimiento legislativo y vulneración del derecho de participación ciudadana.

Además, los Decretos 139/2017 y 140/2017, que convocaban y establecían normas para el referéndum, fueron anulados por el TC en las Sentencias 121/2017 y 122/2017. La designación de la Sindicatura Electoral mediante la Resolución 807/XI también fue declarada inconstitucional por el TC en su Sentencia 120/2017.

En resumen, mientras que los actos del Govern de Carles Puigdemont, como la aprobación de las leyes del referéndum y de transitoriedad jurídica, muestran un intento claro de establecer un nuevo marco legal en Cataluña, las respuestas del TC, declarando estas leyes inconstitucionales, subrayan la importancia de adherirse a la Constitución Española y mantener la unidad jurídica del Estado.

TERCERA- Dos derechos, muy ligados entre sí, que cobran especial importancia en el presente trabajo son el 'derecho a la autodeterminación' y el

‘derecho a decidir’. El proceso independentista catalán, así como las posteriores defensas de los líderes independentistas ante el juez, se han apoyado siempre en legislación y jurisprudencia internacional para argumentar y justificar su legitimidad para hacer uso de estos derechos. Como se ha explicado a lo largo del trabajo, la Carta de las Naciones Unidas, el PIDCP o el PIDESC hacen referencia en sus primeros artículos a la libre determinación de los pueblos. NO obstante, la Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU, ya centraba el derecho a la autodeterminación a los pueblos que se encontrasen bajo dominación colonial.

Durante los juicios a los líderes independentistas, las defensas de estos también hacen referencia a los episodios vividos en Canadá con la entidad federal de Quebec, la independencia de Kosovo y los referéndums que se llevaron a cabo en Escocia a finales del siglo pasado.

La resolución de estos juicios fue plasmada en la anteriormente desarrollada Sentencia 549/2019. Ante estos ejemplos, el Tribunal concluye que el ejercicio del 'derecho a decidir' no puede realizarse fuera de los cauces constitucionales. Los casos estudiados demuestran que en ningún país se ha ejercido tal derecho sin una disposición constitucional que lo permita o sin la ausencia de impedimentos constitucionales. En el contexto de nuestra Constitución, la sentencia subraya que el Tribunal Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que no reconoce el derecho a la autodeterminación, por lo tanto, solo sería posible a través de una reforma constitucional, siempre dentro de los límites de la legalidad.

CUARTA- Tras la Sentencia 549/2019 del TC, aparece la figura del indulto, demandada por ciertos sectores para que fuesen concedidos a los interesados. Como es sabido, de acuerdo con el art. 62. i de la CE, el indulto general queda prohibido según nuestro ordenamiento, por lo que debe tener un carácter individual, pudiendo ser solicitado tanto por el interesado como por terceras personas, según el art. 19 de la Ley del Indulto de 1870.

Volviendo al art. 62. i), el Rey es el responsable de autorizar esta medida de gracia. No obstante, dado de la necesidad de que sus actos sean refrendados por el Gobierno según el artículo 64 CE, en la práctica es el Gobierno quien otorga los indultos. De esta forma, la administración de la gracia es un acto discrecional y de naturaleza gubernativa que se enmarca en la función ejecutiva reconocida en el artículo 97 CE. Además, dado su carácter discrecional, la concesión del indulto escapa al control judicial en cuanto a su contenido material, aunque la jurisdicción puede verificar si se han cumplido los procedimientos establecidos por la Ley, conforme al artículo 106 CE.

Así pues, se puede obtener la conclusión de que la capacidad de conceder indultos por parte del Gobierno se deriva de sus funciones de dirección política más que de su función ejecutiva en sentido estricto. Esta prerrogativa se ejerce buscando alcanzar objetivos específicos y no simplemente cumpliendo condiciones preestablecidas, lo que justifica su carácter discrecional y la limitación del control judicial a “comprobar si se han seguido los cauces procesales contemplados en la Ley de gracia del indulto” (San José, 2022, p. 98).

QUINTA- La concesión de amnistías por parte del poder ejecutivo presenta un problema significativo al confrontar varios artículos de la Constitución Española (CE). En primer lugar, el artículo 9.3 de la CE garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de las restrictivas de derechos individuales, lo que implica que una amnistía podría contravenir esta garantía al eliminar retroactivamente la responsabilidad penal.

Además, el artículo 62.i otorga al Rey, a propuesta del Gobierno, la prerrogativa de conceder indultos, pero no menciona la amnistía, diferenciando así entre ambos conceptos y restringiendo la capacidad del ejecutivo en esta materia. Finalmente, el artículo 117.3 establece la exclusividad del ejercicio de la potestad jurisdiccional a los juzgados y tribunales, enjuiciando y haciendo ejecutar lo juzgado, lo que se ve vulnerado si el poder ejecutivo interfiere mediante la amnistía, usurpando competencias propias del poder judicial y quebrantando el principio de separación de poderes.

Por tanto, la concesión de amnistías por el poder ejecutivo no solo podría socavar la seguridad jurídica y la irretroactividad de las leyes penales desfavorables, sino que también podría constituir una extralimitación de sus competencias, toda vez que no están previstas en la Constitución, afectando la independencia judicial, la exclusividad de la función jurisdiccional (art. 117. 3 CE) y, en última instancia, la integridad del Estado de Derecho.

SEXTA- En relación con la Ley de amnistía, aparece un órgano con especial relevancia, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida como la Comisión de Venecia. Esta, en su respuesta al presidente del Senado de España, impone una serie de recomendaciones que pueden ser vistas a modo de conclusión sobre aquello a corregir o mejorar acerca de la Ley de amnistía.

Primero, destaca que las amnistías deben ajustarse a la Constitución y ser aprobadas por una mayoría cualificada en el parlamento para evitar divisiones sociales. Además, deben respetar el derecho internacional y los derechos humanos, excluyendo delitos graves y violaciones de derechos humanos. Las

leyes de amnistía deben ser claras y predecibles, adoptadas mediante métodos inclusivos y participativos, y evitar procedimientos acelerados.

En cuanto a la eliminación de responsabilidad penal por actos relacionados con la secesión de Cataluña, la Comisión observa que la propuesta excluye actos graves como muerte y tortura, y mantiene la responsabilidad civil por daños. La constitucionalidad debe ser decidida por las instituciones españolas, y sugiere una reforma constitucional para una regulación más clara. La Comisión recomienda definir mejor el ámbito material y temporal de la amnistía para evitar inseguridad jurídica y subraya que debe ser impersonal y no diseñada para individuos específicos.

Sobre la amnistía por delitos de terrorismo, la Comisión insiste en excluir vulneraciones graves de derechos humanos, siguiendo la Directiva (UE) 2017/541. Respecto a los delitos de malversación y corrupción, señala que debe haber un vínculo directo con los eventos relacionados con las consultas en Cataluña, para mantener el principio de igualdad ante la ley.

La Comisión advierte que medidas que condicionan la actuación de los jueces pueden comprometer la separación de poderes, pero considera adecuada la tramitación preferente de las solicitudes de amnistía si se aplica tras una decisión judicial específica. Finalmente, la Comisión afirma que obligar a los jueces a comparecer ante comisiones de investigación del Congreso constituye una intromisión política y amenaza su independencia, por lo que dichas comisiones no deben tener ese mandato.

En resumen, la Comisión llega a dos conclusiones principales sobre la regulación constitucional y legal de las amnistías en los Estados miembros: Necesitan una forma de participación significativa del parlamento y generalmente tienen un alcance limitado, a menudo vinculado a temas políticos (Bustos Gisbert, 2024).

SÉPTIMA- A diferencia del indulto, el concepto de amnistía no se encuentra expresamente en nuestra Constitución, lo cual tampoco puede indicar su inconstitucionalidad. Tampoco se puede hacer una interpretación análoga del mencionado art. 62. i) ya que existen diferencias entre ambas medidas de gracia, como el no requerimiento de sentencia judicial firme para aplicar la amnistía.

A modo de guía, la Constitución de 1931 otorgaba el poder para otorgar la amnistía al Parlamento, con la finalidad de que esta se formalice siguiendo la misma estructura legal, así como la inclusión de los efectos y sanciones que resulten, que se utiliza para definir y determina un delito y su consecuencia

jurídica, es decir, debe tener forma de ley, que es el tipo de norma que aprueba el parlamento.

En este contexto surge un debate sobre la constitucionalidad o no de la amnistía. Por un lado, el Gobierno apela a la constitucionalidad de esta ya que, según la STC 147/1986, el Tribunal Constitucional afirma taxativamente que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia” (Proposición de Ley Orgánica de amnistía, 2024, p.5). Esta sentencia se emitió a propósito de la Ley 46/1977 la cual, según juristas como Juan Antonio Xiol y Eugenio Gay, en caso de que la Constitución derogará la constitucionalidad de la amnistía, debería de haber sido declara inconstitucional por el TC (Ruiz Robledo, 2023).

En segundo lugar, se encuentra la visión que sustenta la inconstitucionalidad de esta. Esta vertiente de pensamiento plantea que esta ley podría vulnerar principios fundamentales de la Constitución Española, como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la separación de poderes.

En relación con el principio de igualdad, sugiere que una amnistía podría tratar de manera desigual a personas en situaciones similares, lo cual iría en contra del principio constitucional mencionado. La seguridad jurídica también se vería afectada, ya que la implementación de una amnistía modificaría retrospectivamente las consecuencias legales de ciertos actos, lo que generaría incertidumbre y podría afectar la estabilidad de las normas legales.

Además, plantea que la separación de poderes podría verse comprometida si una amnistía emitida por el legislativo interfiriera en procesos judiciales en curso, lo cual podría socavar la independencia del poder judicial. Menciona que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Amnistía de 1977 no se aplica directamente a una posible ley de amnistía en 2023 debido a diferencias contextuales y temporales significativas. Mientras que la amnistía de 1977 tenía como objetivo principal la reconciliación postdictadura, una amnistía actual tendría propósitos y efectos diferentes.

La postura expuesta se sustenta con la revisión de algunas sentencias del TC. Por ejemplo, la STC 32/1981 y la STC 76/1986 establecen que la Constitución no rompe con el orden jurídico preconstitucional salvo en normas claramente incompatibles con la Constitución. La STC 63/1983 aborda la aplicación de la amnistía de 1977 y subraya la importancia de interpretarla conforme a los principios de justicia e igualdad, sin implicar que una nueva amnistía automáticamente sea constitucional. Además, la STC 147/1986 declara inconstitucional una ley posconstitucional relacionada con la amnistía por vulnerar la seguridad jurídica.

En resumen, se sostiene que aunque no existe una prohibición explícita en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la amnistía, las sentencias revisadas sugieren que una nueva ley de amnistía podría ser incompatible con los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica y separación de poderes en la España contemporánea (Ruiz Robledo, 2023).

En conclusión, el debate sobre la constitucionalidad de la amnistía en España revela un balance delicado entre interpretaciones jurídicas divergentes. Por un lado, el Gobierno argumenta que no hay restricción directa en la Constitución sobre la amnistía, mientras que otros advierten que su aplicación podría contravenir principios fundamentales como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la independencia judicial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ofrece una respuesta clara, pero sugiere que una nueva ley de amnistía podría ser incompatible con los principios constitucionales en la España contemporánea.

OCTAVA- En relación con la Ley Orgánica de Amnistía, cabe mencionar que esta ha sido aprobada el día 10 de junio del presente año. Ante esta aprobación, se recurre al informe que emitió el CGPJ para recoger algunas conclusiones que extrae sobre esta.

En cuanto a la separación de poderes, el CGPJ concluye que la potestad legislativa de las Cortes Generales debe ejercerse dentro de los valores, principios y límites establecidos por la CE. Se critica la amplitud de la potestad legislativa en la ley, sugiriendo que debe ajustarse a los principios constitucionales, ya que mejora la claridad y precisión del texto original al enfatizar que el ejercicio de la potestad legislativa debe ser estrictamente conforme a la CE.

Se señala que la PLOA contraviene la CE al vulnerar el principio de separación de poderes. Se critica específicamente la disposición que obliga a los jueces españoles a aplicar directamente una Directiva comunitaria, argumentando que estas normativas no tienen eficacia directa general y que los jueces deben aplicar el Código Penal español, que ya incorporó la Directiva.

Además, se destaca la necesidad de que las decisiones judiciales estén siempre debidamente motivadas para garantizar los principios de imparcialidad e independencia. Sin embargo, se reconoce la dificultad práctica de aplicar la amnistía de manera urgente debido a la falta de elementos de juicio necesarios en algunos casos.

En conclusión, el CGPJ identificó deficiencias significativas en varios artículos clave de la ley, las cuales podrían comprometer la coherencia del sistema

jurídico, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia. En respuesta a estas preocupaciones, el CGPJ recomendó una revisión exhaustiva y una redacción más depurada de los artículos mencionados. Este llamado busca asegurar que la aplicación de la amnistía esté alineada con los principios constitucionales y no tenga efectos adversos imprevistos en la administración de justicia.

5.2 Propuestas de mejora

PRIMERA- Tras las continuas respuestas del TC al Govern de Catalunya sobre la inconstitucionalidad de las leyes de autodeterminación, entre otras, surge una posible propuesta de mejora, sin la cual se continuará sin reconocer el 'derecho de autodeterminación'.

Así pues, se plantea esta propuesta con el objetivo de permitir el ejercicio del derecho a decidir dentro de los límites de la legalidad y la Constitución, mediante una reforma constitucional específica.

Para llevarla a cabo, se podría presentar una iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados para modificar la Constitución. Esta iniciativa puede ser propuesta por un grupo parlamentario, el Gobierno o un número significativo de ciudadanos (art. 87 CE). La propuesta será debatida y aprobada por ambas cámaras del Parlamento, siguiendo los procedimientos legislativos establecidos. Esto incluye la aprobación por una mayoría de tres quintas partes de cada una de las Cámaras. Si no se alcanzara esta mayoría, se intentará la aprobación por mayoría absoluta del Senado y mayoría de dos tercios del Congreso (art. 167 CE). Una vez aprobada por ambas cámaras, se convocará un referéndum a nivel nacional. Los ciudadanos votarán sobre la inclusión del "derecho a decidir" en la Constitución. Por último, si la mayoría de los votantes aprueba la reforma, se promulgará oficialmente y se incorporará al texto constitucional.

Algunos de los artículos que podrían someterse a reforma son el art. 2 CE, cuya modificación buscaría reconocer explícitamente el carácter plurinacional del Estado español esto reflejaría la diversidad cultural, lingüística e histórica de las diferentes regiones promoviendo una mayor inclusión y respeto hacia las identidades territoriales. En segundo lugar, en el art. 92 CE se podría añadir un nuevo párrafo en el que se permitiese la convocatoria de referéndums autonómicos, la cual otorgaría a las Comunidades Autónomas la posibilidad de expresar su voluntad sobre la permanencia o independencia dentro del Estado español fomentando un enfoque democrático y participativo en la toma de decisiones.

Personalmente opino que la propuesta de reforma constitucional que reconoce el "derecho a decidir" tendría importantes consecuencias para el

sistema político y la cohesión nacional. Al permitir que las Comunidades Autónomas convoquen referendos sobre su futuro político, se fortalecería la legitimidad democrática del sistema constitucional, proporcionando una vía legal y transparente para que los ciudadanos expresasen sus aspiraciones. Además, se mantendría la unidad nacional al asegurar que cualquier proceso de autodeterminación se realizara de manera ordenada y respetuosa con la integridad territorial del Estado. También se promovería el diálogo y la cohesión mediante mecanismos de negociación entre el gobierno central y las regiones, evitando confrontaciones y fomentando soluciones legales. Finalmente, la reforma ofrecería claridad y seguridad jurídica al establecer criterios específicos para la celebración de consultas populares, evitando incertidumbres y conflictos legales.

SEGUNDA- Tras todo lo analizado, se observa que uno de los principales problemas que han provocado una situación tan compleja, ha sido la falta de diálogo en un tema tan vital para nuestro Estado de Derecho. Por ello, y de acuerdo con lo recomendado por la Comisión de Venecia, se plantea la posibilidad de implementar mecanismos de participación significativa en el parlamento, para garantizar una toma de decisiones justa y transparente.

Por su parte, el CGPJ aporta una posible solución, ya que dicta que “nuestra normativa interna permite concluir que es arbitrario acudir a la iniciativa legislativa mediante la proposición de ley, en vez de acudir al Proyecto de ley presentado por el Gobierno, que ofrece mayores garantías para hacer efectiva una participación ciudadana más amplia, que se ha omitido” (CGPJ, 2024).

En particular, se propone reformar el art. 87 de la CE, que regula la iniciativa legislativa. Actualmente, este artículo permite que las leyes sean propuestas por el Gobierno, el Congreso, el Senado, y, en algunos casos, por las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa popular. Sin embargo, para cuestiones de alta sensibilidad y potencial conflicto, como aquellas que afectan derechos fundamentales, la estructura del Estado o las competencias de las Comunidades Autónomas, es crucial establecer mecanismos que obliguen a un debate parlamentario más inclusivo y deliberativo.

En mi opinión, esta reforma no solo incrementaría el poder del Parlamento como representante del pueblo, sino que también fomentaría un proceso legislativo más inclusivo y democrático. Esto se traduciría en leyes que reflejen de manera más precisa la diversidad de opiniones y la pluralidad de la ciudadanía.

TERCERA- En términos sociales, todo el mundo es conocedor de lo sucedido durante la jornada del referéndum del 1-O en la que, independientemente de la

legalidad o no de dicha consulta, se produjeron altercados de cierta violencia, los cuales podrían haberse evitado, así como el surgimiento de debates sobre la protección de derechos fundamentales y la participación de la ciudadanía. A continuación, exploraremos cómo estos aspectos se relacionan con los eventos ocurridos en Cataluña durante ese período.

En primer lugar, las libertades de expresión e ideológica son un pilar fundamental en cualquier sociedad democrática. Durante el 1-O, se produjeron tensiones entre el derecho de los ciudadanos a expresar sus opiniones y la aplicación de medidas legales para impedir el referéndum. En este contexto, es relevante mencionar la criminalización de opiniones políticas: la detención de líderes independentistas y la incautación de material relacionado con el referéndum generaron preocupaciones sobre la criminalización de opiniones políticas. Para evitar que estas situaciones se vuelvan a producir, es esencial garantizar que las expresiones pacíficas no sean penalizadas injustamente. Además, en un contexto polarizado, es crucial promover un ambiente de respeto y tolerancia. Las autoridades deben equilibrar la aplicación de la ley con el respeto a los derechos de los ciudadanos, incluso cuando se expresan a favor de la independencia.

Por otro lado, la participación activa de la ciudadanía es esencial para una democracia saludable. El 1-O fue un ejemplo de movilización masiva, pero también planteó preguntas sobre la legitimidad de la consulta. Aunque el 1-O no cumplió con los estándares internacionales para un referéndum válido, la idea de consultar a la ciudadanía es valiosa. Diseñar procesos de consulta adecuados, transparentes y legalmente sólidos podría canalizar las demandas y aspiraciones de la sociedad catalana, o cualquier otra. Sin embargo, la legalidad de la consulta fue cuestionada, y su resultado no fue reconocido por el gobierno central. Por lo tanto, es fundamental encontrar mecanismos legales que permitan la participación ciudadana sin socavar la integridad del sistema legal.

En resumen, el 1-O y el “procés” catalán pusieron de manifiesto la importancia de equilibrar la protección de derechos fundamentales con la participación ciudadana. El desafío radica en encontrar soluciones que respeten la legalidad constitucional y, al mismo tiempo, den voz a las aspiraciones legítimas de la sociedad catalana.

CUARTA- En cuanto a la Ley Orgánica de Amnistía, aprobada el 10 de junio, se enumeran una serie de mejoras en relación con lo expuesto por el CGPJ en el Informe anteriormente citado.

En relación con el art. 11 (LOA) sobre el procedimiento a seguir por los órganos judiciales en el ámbito penal, se podría considerar una reforma de este

y de las disposiciones relacionadas con la amnistía para garantizar que no interfieran indebidamente con la función judicial de manera que comprometa el debido proceso y la presunción de inocencia. Esto podría implicar permitir mayor discrecionalidad judicial en la aplicación de la amnistía y asegurar que las decisiones sean siempre motivadas y fundamentadas.

QUINTA- Por último, tras todo lo analizado en el presente trabajo permite concluir de la siguiente forma. En el ordenamiento jurídico español actual la figura de la amnistía parece no tener cabida. En España, la amnistía ha sido utilizada en periodos de transición para corregir injusticias pasadas. No se trata de colisiones de derechos fundamentales, sino de rectificar una falta de justicia material en decisiones judiciales de épocas concretas.

En los últimos años, ha habido intentos de transformar el régimen constitucional de 1978, presentándolos como desarrollos naturales de la Constitución, aunque muchas de estas iniciativas parecen ser motivadas por intereses políticos del grupo gobernante y no siguen los cauces de reforma constitucional previstos. Un ejemplo claro es la analizada Ley Orgánica de Amnistía entre el PSOE y Junts per-Catalunya, vista como una estrategia política inconstitucional que vulnera el artículo 9.3 de la CE, entre otros, y no cumple con los estándares del Derecho europeo e internacional, de acuerdo con lo expuesto por la Comisión de Venecia, anteriormente detallado.

Por esto, a modo de resumen, se consideran necesarias y claras, ciertas propuestas para mejorar el proceso legal y constitucional de la amnistía: establecer criterios claros y específicos para conceder amnistías, basados en principios jurídicos sólidos; garantizar que cualquier propuesta de amnistía sea discutida y aprobada mediante mayorías cualificadas en las Cortes Generales, buscando un consenso amplio; incorporar mecanismos de supervisión y revisión por parte de organismos independientes para asegurar el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales; asegurar la transparencia en el proceso legislativo y la participación ciudadana en las decisiones que afectan derechos fundamentales; y promover el diálogo y la reconciliación en lugar de profundizar en divisiones políticas y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso San José, G. (2022). *El indulto*.

- Bárcena, J. D. M. (2018). *The catalan process before the Spanish constitutional court*. Revista Española de Derecho Constitucional, (113), 133-166.
- Barrera González, A. (1997). *Lengua, identidad y nacionalismo en Cataluña durante la transición*.
- Belío Bergada, M., & Mayo Calderón, B. *Dictamen sobre los hechos enjuiciados en la causa especial 20907/2017 del Tribunal Supremo sobre la declaración de independencia de Cataluña en el año 2017 «Juicio del Procés»*.
- Cabañero, C., & del Mar, M. (2021). *Aplicación de la amnistía en la historia de Roma*. (Altea-Alicante, 2004). Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo, 1-14.
- CAMPOS, P. B. (2018). *La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común*. Revista general de derecho constitucional, (28), 1.
- Cano Paños, M. Á. (2019). *LOS DELITOS DE REBELIÓN Y SEDICIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y SU EVENTUAL APLICACIÓN AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN*. Revista electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad, (5).
- Carrillo Donaire, J. A., & Guichot, E. (2001). *Alcance, límites y control de la prerrogativa de gracia (consideraciones en torno al indulto de Gómez de Liaño)*. Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, 42, 207-245.
- CiU. (2012). *Programa electoral*. p. 13.
- Cocchini, A., & Serrano, I. V. (2020). *Decisiones de los órganos judiciales españoles en materia de Derecho internacional público*. Anuario Español de Derecho Internacional, 36, 449-521.
- Cuesta Bustillo, J. (2007). *Recuerdo, silencio y amnistía en la Transición y en la Democracia españolas (1975-2006)*.
- Dardé, C. (2003). *La política en el reinado de Alfonso XII*. Universidad de Málaga.

- Echavarría, J. J. S. (1979). *Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza*. Revista de estudios políticos, (10), 87-130.
- Fliquete Lliso, E. F. (2017). *Indulto y Poder Judicial: ¿Un instrumento para la realización de la Justicia?* Universitat de València.
- García, R. A. (2017). *El proceso de secesión de Cataluña y la Unión Europea*. Diario La Ley, (9048), 1.
- Giori, P. (2016). *El actor aglutinante: Nacionalismo y sociedad civil en Quebec*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 2016, núm. 24, p. 80114.
- Gómez, M. C. (2018). *La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución*. Revista de las Cortes Generales, 653-677.
- Gonzalo González, A. (2021). *La ineficacia del referéndum como solución al nacionalismo catalán: aproximación desde Quebec y Escocia*.
- Grandío, E. B. (2016). *Convergència Democràtica de Catalunya (CDC): del nacionalismo moderado al soberanismo bajo el liderazgo de Artur Mas* (Doctoral dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona).
- Lorda, J. L. (1989). Giovanni REALE y Dario ANTISERI, *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico, 3 vol. I. Antigüedad y Edad Media, II. Del Humanismo a Kant, III. Del Romanticismo hasta hoy*, Ed. Herder, Barcelona 1988, 618, 822, 1015 PP., 15, 5 x 24, 5. Scripta Theologica, 21(1), 294-301.
- López Rubio, D. (2021). *Las directrices revisadas de la Comisión de Venecia sobre la celebración de referendos*. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 21, pp. 12-35.
- López-Jacoiste-Díaz, E. (2019). *El derecho de autodeterminación según el Derecho internacional y la reivindicación de Cataluña*.
- Mahamut, R. G. (2021). *Una lectura constitucionalmente adecuada de los nueve indultos concedidos a los condenados en el juicio del procés*. Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico, (30), 80-100.
- Maroto Conde, A. (2018). *Cataluña como sujeto de Derecho Internacional*.

-
- Martínez Garay, L. (2024). *El indulto y la amnistía en la Constitución española, un análisis de actualidad*.
- Meana, M. L. G. (2024). Exposición histórica de las leyes de amnistía desde 1906 y análisis del momento actual. *Diario La Ley*, (10470), 4.
- Molina, I., & Martín, N. (2019). *La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas*. Real Instituto Elcano, (42), 15.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes* (2012). Alianza Editorial, Madrid.
- Navarro Viana, P. (2024). *El derecho de gracia en el ordenamiento jurídico español: retos y desafíos*.
- Olmeda, A. M. C. (2023). *Releyendo la Ley de Amnistía de 1977. Efectos jurídicos e interpretaciones erróneas*. Revista electrónica de ciencia penal y criminología, 25.
- Patón, V. M. (2023). *El laberinto procesal del Procés y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Revista jurídica de Asturias, (46).
- Rina, T. M. S. C. (2021). *Los indultos del procés y el papel del rey*. Estudios de Deusto: revista de Derecho Público, 69(2), 249-262.
- Rincón Clavijo, M. L. (2016). *Una aproximación al nacionalismo escocés: factores sociopolíticos del referendo separatista (2014)*.
- Robledo, A. R., & Piqueras, C. C. (1999). *Comentario del dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec*. Teoría y realidad constitucional, (3), 275-284.
- Rubio, D. L. (2024). L'institut de l'amnistia en els treballs de les Corts Constituents. *Revista Catalana de Dret Públic*, 189-205.
- Ruiz-Rodríguez, E. (2020). *Rebelión y sedición: Análisis de la STS 459/2019 DE 14 de octubre (Bachelor's thesis)*.
- Solozabal Echevarria, J. J. (1981). *Sobre el principio de la separación de poderes*. Revista de estudios políticos, (24), 215-234.

WEBGRAFÍA

-
- Arnáu, V. (2020, septiembre 23). *¿Quién pide los indultos de los presos del Procés?* Antena 3. Recuperado de https://www.antena3.com/noticias/espana/quien-pide-los-indultos-de-los-presos-del-proces_202009235f6b5be1a90642000128374d.html [Consultado el 11 de junio de 2024]
- Bustos Gisbert, R. (2024, abril 16). *El informe de la proposición de ley de amnistía: Crónica de la 137ª sesión plenaria (15 y 16 de marzo)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/blog/el-informe-de-la-proposicion-de-ley-de-amnistia-cronica-de-la-137a-sesion-plenaria-15-y-16-de-marzo> [Consultado el 20 de junio de 2024]
- Cadenas, J. F. (2023, noviembre 11). *Los pactos de investidura de Sánchez*. Newtral. Recuperado de <https://www.newtral.es/pactosinvestidura-sanchez/20231111/> [Consultado el 11 de junio de 2024]
- Carbajosa, A. (2018, marzo 25). *Puigdemont, detenido en Alemania tras entrar en coche desde Dinamarca*. El País. Recuperado de https://elpais.com/politica/2018/03/25/actualidad/1521973804_797756.html [Consultado el 30 de mayo de 2024]
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (s.f.). *Comisión de Venecia*. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/relacionesinstitucionales/comision-de-venecia> [Consultado el 8 de mayo de 2024]
- Comisión de Venecia. (s.f.). *Comisión de Venecia: CEPC*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/relaciones-institucionales/comision-de-venecia> [Consultado el 12 de junio de 2024]
- Conceptos Jurídicos. (s.f.). *Delito de sedición*. Recuperado de <https://www.conceptosjuridicos.com/delito-de-sedicion/> [Consultado el 30 de mayo de 2024]
- Congreso de los Diputados. (2022). Recuperado de <https://www.congreso.es/es/cem/cortesp> [Consultado el 14 de abril de 2024]

-
- Consejo General del Poder Judicial. (s.f.). *Informe sobre la proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-ElPleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-a-la-proposicion-de-ley-de-amnistia> [Consultado el 20 de junio de 2024]
- EITB. (2018, marzo 28). *Clara Ponsatí queda en libertad condicional en Escocia*. Recuperado de <https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5493268/clara-ponsatiqueda-en-libertad-condicional-en-escocia-28-de-marzo-de-2018/> [Consultado el 29 de mayo de 2024]
- EITB. (2019, febrero 28). *Resultados definitivos del referéndum de Cataluña del 1 de octubre de 2017*. <https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5129009/resultadosdefinitivos-referendum-cataluna-1-octubre-> [Consultado el 28 de mayo de 2024]
- El Confidencial. (2017, octubre 1). *Resultados del referéndum en Cataluña: recuento de votos de independencia*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-01/resultadosreferendum-cataluna-recuento-votos-independencia_1453407/ [Consultado el 28 de mayo de 2024]
- El Confidencial. (2017, octubre 10). *Independencia de Cataluña: el texto completo de Puigdemont*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-10/independencia-cataluna-texto-puigdemont_1459136/ [Consultado el 28 de mayo de 2024]
- Font, M. (2016, enero 10). *Puigdemont, investido president de la Generalitat y... Público*. <https://www.publico.es/politica/puigdemontinvestido-president-generalitat-y.html> [Consultado el 28 de mayo de 2024]
- Fundación Rafael del Pino. (2018). *Cataluña y Escocia: similitudes y diferencias*. Recuperado de <https://frdelpino.es/actualidad/cataluna-yescocia/> [Consultado el 4 de junio de 2024]

-
- Gobierno de España. (2017, octubre 11). *Requerimiento al Gobierno de la Generalitat de Cataluña para que confirme si ha declarado la independencia de Cataluña*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017requerimiento.pdf> [Consultado el 28 de mayo de 2024]
- La Moncloa. (2021, junio 22). *Referencias del Consejo de ministros*. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/220621-cministros.aspx> [Consultado el 11 de junio de 2024]
- La Moncloa. (2023, noviembre 16). *Pedro Sánchez es investido presidente del Gobierno con mayoría absoluta en segunda votación*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2023/161123-sanchez-2sesion-investidura-xv-legislatura.aspx> [Consultado el 11 de junio de 2024]
- La Razón. (2022, febrero 18). *La amnistía que liberó a Lluís Companys tras las elecciones de febrero de 1936*. Recuperado de

<https://www.larazon.es/cultura/historia/20220218/ls2ib7oidjdrvm6w7fszpsaoqy.html> [Consultado el 22 de abril de 2024]

- Mas, A. (2024, marzo 7). *¿Qué es la Ley de Amnistía que se publica hoy en el BOE y cuántas ha habido en España?* El Mundo. Recuperado de <https://www.elmundo.es/como/2024/03/07/65e989b3e4d4d87b478b45ab.html> [Consultado el 4 de abril de 2024]
- Menéndez, M. (2018, marzo 23). *Juez procesa a 13 investigados por rebelión, incluidos Puigdemont, Turull, Junqueras y Rovira*. RTVE. Recuperado de <https://www.rtve.es/noticias/20180323/juez-procesa-a-13-investigados-por-rebelion-incluidos-puigdemont-turull-junquerasrovira/1701301.shtml> [Consultado el 29 de mayo de 2024]
- Palabras de la Ley. (s.f.). *Principio de interdicción de la arbitrariedad*. Recuperado de <https://palabrasdelaley.com/principio-de-interdicion-de-la-arbitrariedad/> [Consultado el 14 de mayo de 2024]
- RTVE. (s.f.). *Lista de procesados en el proceso judicial*. Recuperado de https://www.rtve.es/contenidos/documentos/listado_procesados_proces.pdf [Consultado el 29 de mayo de 2024]
- Ruiz Robledo, A. (2023). *¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?* Diario del Derecho. Recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1237598 [Consultado el 14 de junio de 2024]
- Wikipedia. (s.f.). *Primera República Española*. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Primera_Rep%C3%BAblica_espa%C3%B1ola [Consultado el 12 de abril de 2024]



ANEXO I. RELACIÓN DEL TRABAJO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030.

Grado de relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos de Desarrollo Sostenibles	Alto	Medio	Bajo	No Procede
ODS 1. Fin de la pobreza.				
ODS 2. Hambre cero.				
ODS 3. Salud y bienestar.				
ODS 4. Educación de calidad.				
ODS 5. Igualdad de género.				
ODS 6. Agua limpia y saneamiento.				
ODS 7. Energía asequible y no contaminante.				
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.				
ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras.				
ODS 10. Reducción de las desigualdades.	X			
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.				
ODS 12. Producción y consumo responsables.				
ODS 13. Acción por el clima.				
ODS 14. Vida submarina.				
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.				
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.	X			
ODS 17. Alianzas para lograr objetivos.				

Descripción de la alineación del TFG/TFM con los ODS con un grado de relación más alto.

***Utilice tantas páginas como sea necesario.

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030. (Numere la página)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un conjunto de iniciativas diseñadas para enfrentar los desafíos más urgentes del planeta en el siglo XXI. La ONU (Naciones Unidas) los adoptó en septiembre de 2015 con el propósito de alcanzar ciertas metas específicas en los próximos 15 años. Así surgió la Agenda 2030, que hace un llamado a todos los países, organizaciones y ciudadanos a trabajar juntos para construir un futuro sostenible.

Los ODS se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en el año 2000. Sin embargo, una diferencia notable es que los ODS también se enfocan en problemas sociales, económicos y ambientales interconectados que afectan a todas las naciones.

La Agenda 2030 incluye 17 objetivos, cada uno destinado a mejorar un área específica del desarrollo. En total, contiene 169 metas que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente, ya que todos los desafíos están conectados y requieren un enfoque integral para ser abordados.

En relación con el presente trabajo, destaca claramente la conexión con el objetivo 10. Este se centra en reducir la desigualdad dentro y entre los países. En el contexto de la ley de amnistía a los líderes independentistas catalanes, este objetivo está estrechamente relacionado con el principio de igualdad consagrado en el artículo 9 de la Constitución Española (CE), que establece que los ciudadanos y las instituciones deben respetar la igualdad ante la ley y promover las condiciones para que esta igualdad sea real y efectiva.

La relación entre el **ODS 10** y el principio de igualdad radica en la búsqueda de equidad y justicia social. Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, de este conflicto surgen dos corrientes de interpretación. Por un lado, la ley de amnistía podría interpretarse como un esfuerzo por corregir desequilibrios y tensiones políticas, asegurando que todos los ciudadanos, independientemente de sus posiciones políticas, sean tratados de manera justa y equitativa, promoviendo así la cohesión social. Por otro lado, podría ser vista como un acto que socava el principio de igualdad ante la ley, provocando varias críticas. Podría interpretarse que los líderes reciben un trato especial, lo que fomenta la impunidad y la desigualdad, desmotivando a las fuerzas de seguridad y erosionando la confianza en las instituciones. Además, establece un precedente peligroso, incentivando futuras acciones ilegales y aumentando la polarización y el

descontento social, con sectores de la población percibiendo la medida como una negación de justicia.

Indagando en las metas que propone este ODS, se percibe estrecha relación con dos de ellas. En primer lugar, la Meta 10.3 busca garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados, eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas en este sentido.

En el contexto de la LO 1/2024, como se ha expuesto, puede interpretarse que dicha norma intenta eliminar las consecuencias legales discriminatorias derivadas del conflicto político, promoviendo así la reconciliación y la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos involucrados. No obstante, la otra corriente de interpretación muestra el compromiso en el que se encuentra la eliminación de leyes, políticas y prácticas discriminatorias en caso de que la amnistía se percibe como una política que favorece a un grupo específico en detrimento de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. En resumen, la amnistía podría ser vista como una violación del principio de igualdad ante la ley, establecido en el art. 14 CE, ya que otros ciudadanos no tendrían acceso a un trato similar por sus delitos.

Otra Meta que posee gran relación con el tema tratado es la 10.4. Esta meta se enfoca en adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, para lograr una mayor igualdad.

De nuevo, de esta Meta se pueden obtener dos pensamientos contrapuestos. En primer lugar, la implementación de la ley de amnistía podría ser parte de un conjunto más amplio de políticas diseñadas para reducir las tensiones políticas y sociales, lo que a su vez podría contribuir a una mayor estabilidad y equidad en el país. Esta medida, junto con otras políticas sociales y económicas, puede ayudar a construir una sociedad más justa y cohesionada.

No obstante, se vuelve a hacer de notar la idea de que adoptar políticas para lograr mayor igualdad podría ser contraproducente si la amnistía se ve como una medida que, en lugar de promover la igualdad, fomenta la inequidad al otorgar privilegios injustos a ciertos individuos o grupos.

Otro objetivo que se encuentra relacionado con el trabajo es el **ODS 16**. Este se centra en fomentar sociedades pacíficas e inclusivas, asegurar el acceso a la justicia para todos y desarrollar instituciones eficaces, responsables e inclusivas. Este objetivo se relaciona de manera directa con los principios de separación de poderes, igualdad ante la ley y la figura de la amnistía, especialmente en el caso de una ley de amnistía para los líderes independentistas catalanes.

El principio de separación de poderes establece que las funciones del Estado deben dividirse entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial, evitando la concentración de poder y promoviendo un sistema de controles y equilibrios. La amnistía, al ser una decisión del poder legislativo o ejecutivo, puede influir en el poder judicial si se percibe como una interferencia en la administración de justicia, debilitando su independencia y eficacia.

El principio de igualdad ante la ley, establecido en el artículo 14 de la Constitución Española, garantiza que todos los ciudadanos deben ser tratados de manera igualitaria por las leyes y las instituciones del Estado. Una ley de amnistía que exonere de responsabilidad a ciertos individuos podría interpretarse como una violación de este principio, al otorgar privilegios específicos que no están disponibles para todos, generando una percepción de injusticia y desigualdad.

La amnistía, como medida excepcional, puede tener un impacto significativo en la percepción de justicia y equidad en una sociedad. Aunque puede contribuir a la paz y la reconciliación, también puede ser vista como una herramienta que favorece a ciertos grupos sobre otros, comprometiendo la imparcialidad de las leyes y las instituciones.

La amnistía puede debilitar la promoción del estado de derecho si se percibe como una manipulación del sistema legal para beneficiar a ciertos individuos, lo que se relaciona con la Meta 16.3. Garantizar la igualdad de acceso a la justicia implica que todos los ciudadanos, independientemente de sus acciones, deben ser tratados equitativamente, y cualquier percepción de impunidad puede erosionar esta igualdad. En relación con la Meta 16.6, la implementación de una ley de amnistía debe ser transparente y basada en principios claramente explicados a la ciudadanía. Si la medida se percibe como una falta de rendición de cuentas, puede erosionar la confianza en las instituciones públicas y su capacidad para actuar de manera justa y eficaz.

En resumen, la relación entre el principio de separación de poderes, el principio de igualdad ante la ley y la figura de la amnistía con el ODS 16 es compleja. La amnistía puede socavar la independencia del poder judicial, generar desigualdades y comprometer la percepción de justicia y transparencia, afectando negativamente las metas de promover el estado de derecho y crear instituciones eficaces y responsables. Es crucial que cualquier medida de amnistía se implemente de manera que respete estos principios y fortalezca, en lugar de debilitar, la confianza en las instituciones democráticas y el sistema legal.