

SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA: CRITERIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

On the Amnesty Law: legal and political criteria

LUIS LÓPEZ GUERRA
Universidad Carlos III de Madrid
lopez@der-pu.uc3m.es

Cómo citar/Citation

López Guerra, L. (2024).

Sobre la Ley de amnistía: criterios jurídicos y políticos.
Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 28(2), 339-359.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.12>

Resumen

La Constitución ofrece una serie de criterios jurídicos para evaluar si las disposiciones de la ley española de amnistía de 2024 son compatibles con sus mandatos. Sin embargo, la justificación de esas disposiciones expuesta en el mismo texto de la ley se refiere a criterios políticos, como la conveniencia de una política de reconciliación civil en Cataluña y de un tratamiento benévolo (esto es, de un perdón) a aquellos implicados en el movimiento secesionista de 2017. El presente artículo examina hasta qué punto el análisis y evaluación constitucional de la ley (que eventualmente deberá llevar a cabo el Tribunal Constitucional) puede o no versar sobre la compatibilidad con la Constitución de esa justificación política.

Palabras clave

Amnistía; Constitución; Estado de derecho.

Abstract

The Constitution provides a series of legal criteria for evaluating whether or not the provisions of the Spanish Amnesty Act of 2024 adhere to the Constitution's mandates. However, as stated in the text of the Act, the justification for these provisions is based on political criteria, such as promoting a policy of civil reconciliation in

Catalonia, as well as affording lenient legal treatment (i.e., pardon) for those involved in the 2017 secessionist movement. The present article examines to what degree a legal-constitutional analysis and evaluation of the law (eventually to be performed by the Constitutional Court) can or cannot examine whether this political justification is constitutional.

Keywords

Amnesty; Constitution; rule of law.

SUMARIO

I. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD. II. UN DEBATE PREVIO: LA ADMISIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE UNA LEY DE AMNISTÍA. III. EL DEBATE EN EL TRÁMITE PARLAMENTARIO. IV. CRITERIOS JURÍDICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA: 1. El ámbito de la amnistía. 2. La aplicación de la amnistía. V. ¿APLICACIÓN DE CRITERIOS POLÍTICOS?: 1. Amnistía e igualdad ante la ley. 2. La interdicción de la arbitrariedad como criterio. *BIBLIOGRAFÍA*

I. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La adopción de la ley de amnistía de 10 de junio de 2024¹ ha dado lugar a un intenso debate, no solo entre los actores de la vida política, sino también en los medios de comunicación y en la opinión pública, y, desde luego, en el ámbito académico². Esta discusión se ha llevado a cabo tanto desde el mismo momento del anuncio de la intención de adoptar esa medida (e incluso cuando se desconocía el texto de esta) como durante el proceso de su tramitación parlamentaria, y también con ocasión del proceso de aplicación, una vez aprobaba la ley.

Discusión comprensible dada la relevancia de la materia (la adopción de una medida de gracia relativa a los graves incidentes derivados del proceso independentista catalán a partir de octubre de 2017), y ello tanto desde una perspectiva, si se quiere, coyuntural —es decir, en cuanto a los efectos de la amnistía en la situación política española del momento—, como, y en mi opinión con mayor trascendencia, en cuanto a esos efectos a más largo plazo, esto es, en lo que se refiere a la interpretación y aplicación en el futuro de mandatos de nuestra norma fundamental referentes al papel de los órganos constitucionales del Estado y, sobre todo, del Poder Legislativo y del Tribunal Constitucional.

¹ Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña (BOE 141, de 11 de junio de 2024).

² Como ejemplo, los trabajos (todos desde una perspectiva crítica) recogidos en *La amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*, dirigido por Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat y Agustín Ruiz Robledo; conteniendo un mayor pluralismo de opiniones, *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*, dirigido por Rosario García Mahamut.

Valga señalar algunas precisiones sobre estas posibles consecuencias. En mi opinión, y aunque pueda parecer paradójico, no son el estatus constitucional y la regulación futura de la institución de la amnistía como tal las cuestiones más graves a dilucidar tanto por la doctrina académica como, y con mayor incidencia, por las resoluciones de la jurisdicción constitucional (y posiblemente también supranacional) a que se ha sometido la cuestión de la legitimidad constitucional de la ley. Una medida de gracia aparece ciertamente como algo excepcional, que se adopta en muy raras ocasiones, y en situaciones de especial gravedad; no parece desacertado opinar que no es muy probable que se adopten, en un futuro previsible, nuevas leyes de amnistía a las que se deban aplicar las consecuencias derivadas del debate (político, académico y jurisdiccional) que hoy se plantea. Si estas consecuencias se redujeran a formular condicionamientos, más o menos severos, a la aprobación de futuras leyes de amnistía, cabría dudar de que ese debate hubiera valido la pena, desde esta perspectiva de cara al futuro, ante la improbabilidad de un evento de esa naturaleza.

Pero (y en esta dirección se orientan las presentes líneas) la resolución y las respuestas a las cuestiones relativas a la ley de amnistía pueden tener consecuencias, en el nivel jurídico-constitucional, que vayan mucho más allá de la misma naturaleza y límites de la amnistía como institución. Consecuencias que se refieren a temas como los límites, por una parte, al poder legislativo; y, por otra, sobre todo a los límites de la interpretación de la Constitución que debe llevar a cabo la jurisdicción constitucional.

Como se apunta en el título del presente trabajo, en este tema (y como suele ocurrir en lo que se refiere al tratamiento de cuestiones constitucionales) se entrecruzan las perspectivas jurídica y política. Lo que, como se tratará de explicar, lleva a preguntarse sobre cuáles son el alcance y los límites de los criterios de regularidad jurídica y de conveniencia política aplicables a una norma legislativa (o, si se quiere, también de otro tipo); así como a preguntarse por quiénes son los sujetos que deben aplicar esos criterios, no solo a la vista de los mandatos constitucionales, sino también, y en interpretación de esos mandatos, a la vista de los principios generalmente admitidos respecto del Estado democrático de derecho.

Si bien este será el tema central de estas líneas, creo también que resultará útil situar brevemente la exposición al respecto en el marco del proceso de adopción de la ley de amnistía, y de los debates y discusiones que se generaron durante ese proceso. Debo decir que haré uso para ello de materiales que ya utilicé en dos ocasiones: por un lado, en la exposición ante la Comisión de Venecia respecto de la proposición de ley de amnistía; y, por otro, en el informe

sobre el mismo tema ante las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia del Senado en sesión conjunta³.

II. UN DEBATE PREVIO: LA ADMISIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE UNA LEY DE AMNISTÍA

El debate sobre la ley de amnistía, en los diversos foros en que se produjo, se inició a partir del anuncio del Gobierno de su intención de que se llevara a cabo, por vía legislativa, esa medida de gracia en favor de los sancionados en forma diversa por los sucesos del proceso independentista catalán del año 2017. Ese debate se generó incluso antes de que se conocieran, siquiera mínimamente, los términos en que se propondría para su aprobación legislativa la amnistía. Hasta que se hizo público el texto de la proposición de ley que debería iniciar el trámite parlamentario, el debate se centró necesariamente sobre una cuestión previa, la misma posibilidad constitucional de una ley de amnistía, independientemente de su contenido.

Los argumentos en contra de esa posibilidad partían esencialmente de dos bases: por un lado, que la Constitución en ningún momento se refiera a la institución de la amnistía; por otro, que la Constitución sí prohíbe expresamente los indultos generales. El razonamiento a este respecto podría resumirse, en términos simplistas, en que, si está prohibido lo menos (el indulto general), con mayor razón estará prohibido lo más (la amnistía).

¿Hasta qué punto puede considerarse que un debate en estos términos generales y sin referencia al contenido de la eventual ley de amnistía tiene una naturaleza artificial? A esa conclusión debería llegarse si se parte de las disposiciones constitucionales referentes en general a la potestad legislativa. La Constitución proclama que las Cortes Generales representan al pueblo español⁴, en el que reside la soberanía⁵, y encomienda a esas Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado⁶.

³ Las opiniones expresadas en estas ocasiones se encuentran también recogidas en la conferencia «La ley de amnistía y su proyección constitucional», pronunciada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e incluida en el capítulo con el mismo título en el libro *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*, citado en nota 1, pp. 11-22.

⁴ Art. 66.1: «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado».

⁵ Art. 1.2.

⁶ Art. 66.2: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

Se trata de una atribución de tipo general, sin enumerar una lista de ningún tipo de materias concretas; en este aspecto se diferencia de sistemas constitucionales en que se ha preferido llevar a cabo, a la hora de regular los poderes del Poder Legislativo, una enumeración de materias sobre las que puede versar. Esa técnica de atribución puede encontrarse en algunas constituciones⁷; lo mismo ocurre, *mutatis mutandis*, respecto de los poderes del Parlamento de la Unión Europea, cuyas atribuciones aparecen delimitadas por las competencias de la Unión derivadas de sus tratados constitutivos. Y, en el caso español, una técnica similar de atribución es la empleada, en virtud de los mandatos constitucionales, por los estatutos de las comunidades autónomas, por cuanto sus competencias legislativas están delimitadas por las materias respecto de las cuales efectivamente han asumido esas competencias⁸.

Tal no es el caso de la Constitución española, que atribuye la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales de forma que, en principio, estas pueden legislar sobre cualquier materia objeto de la competencia estatal. Lo que pudo ser recogido expresamente por el Tribunal Constitucional, al establecer que «las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado [...] pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello»⁹.

Las Cortes pueden, pues, legislar sobre todo tipo de materias de competencia estatal, sin necesidad de atribución expresa. Pero, como también ha precisado el Tribunal Constitucional, el contenido de esa legislación, sea cual sea la materia sobre la que verse, está sometido a los límites derivados de la Constitución. La potestad de legislar no es una potestad absoluta e ilimitada, sino que debe atenerse a los mandatos constitucionales, tanto explícitos como implícitos, en cuanto la Constitución representa un conjunto normativo integrado.

En el caso, y aparte del apoderamiento que supone la potestad legislativa general de las Cortes, esa potestad se ejerce sobre una materia concreta contenida y reconocida expresamente en la Constitución en varios artículos,

⁷ El art. 1, sección I, de la Constitución de Estados Unidos establece: «Todos los poderes legislativos otorgados por la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes». Y la sección 8 del mismo artículo dispone: «El Congreso tendrá facultad para...», y a continuación enumera esas facultades en hasta dieciocho apartados.

⁸ Art. 147.2: «Los Estatutos de Autonomía deberán contener: [...] d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

⁹ STC 76/83 (caso LOAPA), FJ 4.

como es el ejercicio de la prerrogativa de gracia. Este reconocimiento tiene, evidentemente, importantes consecuencias en cuanto a la legitimidad constitucional de esa prerrogativa; no solo en cuanto a su efectivo ejercicio, sino también en cuanto a los límites, explícitos e implícitos, a que está sometida en su práctica por los distintos poderes.

Esa prerrogativa aparece absolutamente restringida, en todo caso y frente a todos los poderes públicos, en relación con la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno¹⁰. Pero se prevén también restricciones más concretas en relación con poderes determinados. Así, en relación con el ejercicio de esa prerrogativa por el Poder Ejecutivo, se establecen dos límites concretos: su ejercicio con arreglo a la ley y (afectando también al Poder Legislativo) la exclusión de indultos generales¹¹.

Por lo que se refiere a las competencias del Poder Legislativo en esta materia, su ejercicio está también sometido a los límites impuestos por la Constitución. Desde una perspectiva procedimental, la Constitución prohíbe la iniciativa legislativa popular en esta materia¹². Desde una perspectiva sustantiva (y además de la prohibición concreta arriba expuesta relativa a su aplicación respecto a la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno), el ejercicio legislativo de la potestad de gracia está sometido (aparte de los límites generales derivados de la Constitución) a una prohibición concreta; como se indicó, las Cortes Generales no podrán emitir leyes que autoricen al Gobierno a aprobar indultos generales.

Parece claro (y ello, sin embargo, ha dado lugar a una cierta discusión) que una cosa es el ejercicio de la potestad legislativa propia del Parlamento para acordar una medida de gracia de alcance general, como es la amnistía, y otra delegar en el Gobierno la adopción de una medida de carácter ejecutivo, y diferente de la amnistía, como es el indulto, con carácter general. La prohibición constitucional versa sobre la traslación al Poder Ejecutivo, por parte del Parlamento, de una potestad de acordar indultos con carácter general. Pero no versa, evidentemente, sobre el mismo ejercicio de la potestad de gracia directamente por las Cortes. El Tribunal Constitucional ha venido a ratificar esta

¹⁰ Art. 102.1: «La responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo [...] 3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo».

¹¹ Art. 62: «Corresponde al Rey [...] i) Ejercer el derecho de gracia, con arreglo a la ley que no podrá autorizar indultos generales».

¹² Art. 87.1: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. [...] 3. No procederá dicha iniciativa [...] en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

diferencia, al distinguir la naturaleza del indulto, con sus propias peculiaridades y efectos, como competencia del Ejecutivo, de la naturaleza de la amnistía¹³.

Dados los efectos de cualquier medida de gracia, que supone una actuación excepcional con respecto a la aplicación de la ley aprobada por la representación popular, es comprensible que la Constitución restrinja la competencia del Ejecutivo mediante el indulto a situaciones singulares, y, en consecuencia, reserve a esa representación la adopción de medidas de gracia de tipo general, siempre con carácter excepcional, en ejercicio de la potestad legislativa propia de las Cortes Generales.

III. EL DEBATE EN EL TRÁMITE PARLAMENTARIO

El debate sobre la amnistía continuó también en sede institucional, con ocasión del procedimiento parlamentario de aprobación de la ley. Este trámite se inició mediante una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. La proposición fue sometida a la Mesa del Congreso para su calificación y admisión a trámite y la Mesa acordó su tramitación como ley orgánica. Valga señalar que previamente, la Secretaría General del Congreso elaboró un informe al respecto para la Mesa¹⁴.

En dicho informe se llevaba a cabo un análisis respecto de la procedencia de la admisión a trámite de la proposición, examinando si se daban causas de inadmisibilidad, tanto de orden formal como material, concluyéndose que no se daban tales causas. En lo que se refería a las causas de tipo material, y concretamente la consistente en la alegada contradicción evidente y palmaria del contenido de la proposición con las disposiciones constitucionales, el informe manifestaba que, a diferencia de otros supuestos anteriores en que se había declarado la inadmisibilidad por la existencia de la evidencia de una contradicción de ese tipo, tal contradicción no se daba en el supuesto presente. En todo caso, y a falta de tal evidencia, las posibles dudas sobre la constitucionalidad deberían ser resueltas por el Tribunal Constitucional.

¹³ STC 147/86, FJ 2: «[...] es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa». Una útil explicación de las diferencias entre amnistía e indulto, en relación con la materia concreta de que aquí se trata, puede encontrarse en el artículo (por otra parte muy crítico con la aplicación de la amnistía, en este caso) de Díez Ripollés (2023).

¹⁴ Nota de la Secretaría General del Congreso de 20 de noviembre de 2023.

Aprobada la proposición por el Pleno del Congreso, y enviada para su tramitación en el Senado, la Mesa de esta cámara acordó su admisión a trámite y consiguiente tramitación. También en este caso es de señalar, como muestra del debate sobre la materia, la existencia de un extenso informe (69 páginas) a la Mesa del Senado de la Secretaría General de la cámara¹⁵, en que venían a exponerse puntos de vista muy distintos de los contenidos en el informe del órgano equivalente del Congreso. En el informe a la Mesa del Senado se justificaba primeramente la posibilidad de que los servicios jurídicos de la cámara discrepasen de las consideraciones expresadas por los servicios similares del Congreso. A continuación, y extensamente, se formulaba una larga serie de objeciones respecto de la compatibilidad con la Constitución del texto aprobado por el Congreso.

Se exponían primero las referentes a la tramitación de la proposición de ley en el Congreso¹⁶, pero el informe incluía también una serie de objeciones al texto aprobado por esa cámara, basadas en la inconstitucionalidad de tipo material de este. Puede indicarse, en relación con lo expuesto en el apartado 1 del presente trabajo, que el informe parece adoptar una posición favorable a considerar que las Cortes Generales necesitan de una habilitación especial para legislar sobre cada materia concreta, de acuerdo con la técnica de atribución de competencias, sin que baste la proclamación constitucional de su potestad legislativa. Partiendo de la ausencia de una mención explícita de la amnistía en la Constitución, concluye que «el Parlamento se encuentra sometido a una Constitución rígida [...] y solo puede legislar sobre aquellas materias para las cuales cuente con una remisión clara y expresa desde la propia Constitución» (p. 22 del informe). Cabría opinar que ello, de ser así, supondría una notable reducción de la capacidad legislativa de las Cortes.

¹⁵ «Informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del Pleno del Congreso sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña», de 18 de marzo de 2024.

¹⁶ Valga señalar que una de las objeciones se refería a la devolución a la Comisión de Justicia del Congreso del texto rechazado por el Pleno del mismo. Por cierto que el informe, en tono polémico, aun reconociendo que el Tribunal Constitucional, en el Auto 24/2024 de 14 de marzo, había inadmitido un recurso de amparo del Grupo Parlamentario de VOX contra esa devolución, recurso basado en el mismo razonamiento sostenido en el informe, afirma que el Tribunal Constitucional en ese auto «olvida su propia doctrina» al afirmar que se trataba de un ejercicio razonable de la autonomía parlamentaria, y considera que ese auto «es discutible» (p. 13 del informe). Al hilo de ello, además, sostiene que «cabe añadir la dudosa constitucionalidad del artículo 131 del Reglamento del Congreso».

El informe reconoce que en el caso no cabría una decisión de inadmisibilidad *ab initio* y devolución del texto al Congreso por contravención de preceptos constitucionales (y, añade, de mandatos de derecho internacional y europeo), ya que al Senado, de acuerdo con la Constitución, solo le cabría oponer enmiendas u oponer veto. Ahora bien, y a la vista de la apreciada inconstitucionalidad del contenido de la proposición de ley, el informe señala dos vías para tratar de remediar tal inconstitucionalidad por vía jurisdiccional.

Por un lado, el informe (que advierte que solo tiene valor indicativo) sugiere que el Senado plantee un conflicto entre órganos constitucionales de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, basándose en que, al haberse seguido un procedimiento de índole legislativa en materias contrarias a la Constitución, no se ha seguido el procedimiento adecuado, que sería el correspondiente a la reforma constitucional; procedimiento en que el Senado cuenta con un mayor margen de actuación que en el legislativo. Por ello, se habría producido un fraude constitucional y se habría menoscabado la atribución constitucional del Senado en la tramitación de reformas constitucionales. Por otro lado, el informe señala la posibilidad del planteamiento de un recurso de amparo por cualquier senador o grupo parlamentario de la cámara por vulneración del art. 23 de la Constitución; y a ello se añadiría la petición de suspensión del procedimiento legislativo¹⁷.

La Mesa del Senado admitió a trámite el texto del Congreso¹⁸, si bien señalando sus dudas sobre la regularidad constitucional de sus mandatos, y advirtiendo, en la línea del informe, sobre la manifiesta incompetencia del Senado para legislar sobre amnistía, dada la inexistencia de una previsión constitucional que faculte a las Cortes Generales para ello. El mismo día, el Grupo Parlamentario Popular del Senado presentó una propuesta para que el Pleno de la cámara planteara un conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados, siguiendo las líneas indicadas en el informe de la Secretaría General. En términos de la propuesta,

al haber admitido inicialmente a trámite esta amnistía en forma de ley orgánica, y al haber mantenido esta calificación a lo largo de todo su controvertido trámite, pese a las dudas que razonablemente aconsejaban la vía de la reforma constitucional, el Congreso de Diputados ha impedido de hecho que el Senado tuviera la posibilidad de actuar según el procedimiento previsto en el título X de la Constitución.

¹⁷ Podría decirse que esta vía equivaldría en la práctica a la interposición de un recurso previo de inconstitucionalidad (no previsto en la Constitución o la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y, además, con efectos suspensivos, a diferencia del recurso ordinario *a posteriori*, que no produce tales efectos.

¹⁸ Acuerdo de la Mesa del Senado de 20 de marzo de 2024.

El Pleno del Senado, efectivamente, inició el procedimiento de conflicto de atribuciones, llevando a cabo la notificación prevista en el art. 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y solicitando al Congreso la revocación del acto impugnado¹⁹. Ahora bien, al contestar el Congreso rechazando el requerimiento del Senado, el Pleno de esta cámara, en lugar de proseguir el procedimiento conflictual planteando el conflicto ante el Tribunal Constitucional, decidió, en acuerdo de Pleno, suspender la tramitación del conflicto, finalizado este. Cabría considerar que la cámara, así, dio una muestra de buen sentido, no siguiendo el consejo de sus asesores.

En una primera apreciación, parece que la existencia de una palmaria y evidente contradicción con la Constitución, exigida por la jurisprudencia el Tribunal Constitucional²⁰ para que un órgano parlamentario como la Mesa de las cámaras pueda inadmitir *ab initio* una propuesta legislativa, resulta en el caso más que dudosa, por cuanto al menos existía no solo una apreciación previa al respecto de la otra cámara, sino también un detallado informe de un órgano técnico como la Secretaría del Congreso. Ciertamente, dudas siempre son posibles, pero será al Tribunal Constitucional (y no a órganos técnicos o a mesas de las cámaras) a quienes corresponda resolverlas.

IV. CRITERIOS JURÍDICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA

El previsto sometimiento de la ley de amnistía al enjuiciamiento constitucional²¹ supondrá la aplicación eventual de criterios de evaluación para determinar la adecuación de la norma al ordenamiento constitucional. Ahora bien, y como se apuntó al comienzo de estas líneas, la determinación de esos criterios no deja de presentar dificultades.

Por una parte, y a la vista de las objeciones presentadas contra la ley, se trataría de criterios que tuvieran en cuenta aspectos que podrían definirse como estrictamente reglados, o, si se quiere, que permiten una labor objetiva de contraste entre la norma impugnada y el parámetro constitucional; se

¹⁹ Acuerdo de Pleno del Senado de 10 de abril de 2024.

²⁰ Así, AATC 44 y 45/2005, SSTC 115/2019, 128/2019. Sobre el tema, es ilustrativo el trabajo de Pinies Ruiz (2020).

²¹ Hasta el momento, se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad por el Tribunal Supremo; dadas las circunstancias, cabe esperar más procedimientos constitucionales sobre la ley, por una u otra vía. Y, a lo que parece, se ha suscitado una cuestión prejudicial ante la jurisdicción de la Unión Europea; este aspecto, que necesitaría un enfoque específico, no será objeto de las presentes páginas.

trataría de criterios que podríamos denominar como puramente jurídicos y que corresponde aplicar a los tribunales competentes a la hora de verificar si la norma se encuentra dentro de esos parámetros.

Pero, por otro lado, algunas de las objeciones se refieren a aspectos en los que no es tan sencillo separar lo jurídico (la adecuación al derecho vigente) de lo político (las consideraciones de oportunidad y conveniencia dentro del margen permitido por las normas). Debe adelantarse ya que estas últimas cuestiones se refieren sobre todo (como en otras muchas ocasiones) al uso de los criterios de respeto a los principios de igualdad, proporcionalidad y no arbitrariedad.

En estos momentos, obviamente, no cabe predecir cuáles sean las decisiones que se adoptarán con ocasión de los diversos procesos constitucionales planteados o por plantearse en relación con la ley de amnistía. Pero sí cabe adelantar, siquiera sea en forma genérica, en qué aspectos de la ley resultará más fácil la adopción de criterios estrictamente jurídicos y en cuáles el Tribunal Constitucional habrá de precisar hasta dónde llegan esos criterios y qué margen de actuación le queda a la acción política dentro de los mandatos constitucionales. Sobre esto se tratará más abajo. En las líneas que siguen se abordarán aquellos aspectos en los que parece no excesivamente difícil aplicar criterios estrictamente jurídicos. Valga señalar que, a la espera de la decisión jurisdiccional, el autor correrá el riesgo de permitirse sus propias observaciones al respecto.

1. EL ÁMBITO DE LA AMNISTÍA

En lo que se refiere a la extensión de la amnistía, una evaluación desde una perspectiva jurídico-constitucional no presenta (en opinión del que esto escribe) muchas dificultades. En cuanto a sus destinatarios, debe señalarse que la ley emplea dos técnicas. Por una parte, lleva a cabo una enumeración de los beneficiados por la amnistía; por otra, enumera aquellos supuestos excluidos de ella. Todo ello, y siguiendo al parecer las directrices de la Comisión de Venecia, con una considerable prolijidad, enunciando una variedad de supuestos.

En lo que respecta a la primera técnica empleada, esto es, la enumeración de los sujetos beneficiarios de la amnistía, la ley lista seis supuestos, con inclusión de numerosas matizaciones y detalles. Así y todo, y por la misma naturaleza de las normas jurídicas, que no pueden prever todo caso posible, la ley incluye conceptos que forzosamente deberán ser precisados por los tribunales, caso por caso. Desde luego, siempre son posibles mejoras en la técnica legislativa, eliminando en lo posible incertezas o ambigüedades, pero ello en último término, y como muestra la experiencia, no puede excluir la tarea judicial de aplicar la norma a las peculiaridades del caso concreto.

Por lo que se refiere a los supuestos excluidos, se sigue una técnica similar de prolijidad expositiva, introduciendo la proposición notables matizaciones a cada supuesto. El objetivo esencial es claramente que los beneficios derivados de la amnistía no sobrepasen los límites constitucionales. De forma general, los casos de exclusión parecen obedecer a diversas causas, algunas de ellas coincidentes.

Por un lado, una decisión del legislador, que no considera merecedoras de amnistía determinadas conductas, por su negativa valoración en todo caso.

Por otro lado, y de manera destacada, las exclusiones de la amnistía derivan de la necesidad de no incidir en derechos constitucionales de terceros, que podrían verse perjudicados por la amnistía; así se entiende la exclusión de los casos de daños a la vida o integridad de las personas o los casos de tortura o malos tratos graves (art. 15 CE, derecho a la vida e integridad física).

En este respecto, la ley sigue, para determinar la exclusión, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos referida a daños graves en supuestos de tortura o malos tratos (*Margus c. Croacia*). Valga recordar que el TEDH, en esta sentencia, estableció que las amnistías serían inaceptables en relación con violaciones graves de derechos humanos fundamentales, debido a la obligación de los Estados de prevenir y castigar tal tipo de violaciones²².

Finalmente, otro tipo de exclusiones de la amnistía es el resultante del cumplimiento de obligaciones internacionales. Tal sería el supuesto de exclusión de los delitos de terrorismo en los términos de la directiva de la UE, exclusión completada con la doctrina del TEDH. El concepto, así, no es enteramente coincidente con la definición del Código Penal. En la misma línea de cumplimiento con obligaciones internacionales parece situarse la exclusión del supuesto de daño a las finanzas europeas.

En conclusión, la apreciación y evaluación de la adecuación de estas causas de aplicación y exclusión de los efectos de la amnistía y su extensión no parece presentar excesivas dificultades desde una perspectiva constitucional. En conjunto, se trata de un texto que pretende precisar su alcance temporal, objetivo y personal. En todo caso, es evidente que en la aplicación debe tener un importante papel la interpretación judicial de la presencia de los motivos

²² A este respecto, y al excluir de los beneficios de la amnistía las vulneraciones graves de derechos humanos, la referencia a la tortura parece innecesaria, ya que es difícil prever una tortura que no sea grave; otra cosa son los malos tratos. Debe recordarse que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece que la diferencia entre malos tratos y tortura es sobre todo una diferencia de grado y de gravedad. Hay pues, de acuerdo con el TEDH, una continuidad o escala de grados de la intensidad de daños. En esta línea de protección de derechos fundamentales parece que debe entenderse la exclusión de la amnistía de los supuestos de discriminación (art. 14 CE) por razones de raza, ideología o similares.

de inclusión o exclusión. Desde esta perspectiva, resulta difícil encontrar motivos de inconstitucionalidad.

2. LA APLICACIÓN DE LA AMNISTÍA

El debate sobre la ley de amnistía se ha centrado también en otro aspecto de la ley, el que se refiere a su aplicación. En esta materia la crítica se ha centrado sobre todo en que se verían afectados el principio de separación de poderes, y, más concretamente, la independencia judicial proclamada en el art. 117 de la Constitución. A la vista de los términos del debate y de las previsiones de la ley, y en la línea seguida en la presente exposición, cabe estimar que no habrá excesivas dificultades para aplicar criterios estrictamente jurídicos en esta cuestión a la hora de evaluar la constitucionalidad de la ley; por otra parte, cabe adelantar que, en la opinión del que esto escribe, la aplicación de tales criterios redundará en la apreciación de que no hay oposición entre los mandatos de la ley y los preceptos constitucionales.

Los títulos II y III de la ley se refieren a la aplicación de la amnistía, esto es, a sus efectos y al procedimiento a seguir. Al respecto, la amnistía se proyecta sobre tres tipos de responsabilidad: penal, administrativa y contable. Con respecto a todas ellas se predica una intervención del Poder Judicial en la aplicación de la amnistía decidida por el legislador.

Debe apreciarse que en todos estos supuestos de responsabilidad se prevé la intervención judicial, bien en forma directa o inmediata, bien mediante recursos frente a decisiones administrativas o contables. En estos últimos supuestos que prevén la aplicación de la amnistía por autoridades administrativas o contables, la ley establece expresamente en su art. 16 que las resoluciones administrativas o contables referidas a la aplicación de la amnistía en el ámbito de la responsabilidad administrativa o contable estarán sometidas a los recursos previstos en el ordenamiento. Resulta así que la previsión de una intervención general del Poder Judicial, sometido al imperio de la ley, implica que en ningún caso la aplicación de la ley quedará, directa o indirectamente, fuera del ejercicio de la potestad judicial. Los órganos judiciales estarán en todo caso a cargo del control de la aplicación de la ley de amnistía, sometidos, desde luego, a ella, como establece el art. 117 de la Constitución.

En particular, y en lo que atañe a la responsabilidad penal afectada por la amnistía, la aplicación de esta se reserva en exclusiva a los órganos judiciales competentes²³. En estos supuestos, en todo caso, la aplicación de la amnistía

²³ Parece conveniente una nota con respecto a un aspecto específico en el procedimiento ante órganos de la jurisdicción penal. Por lo que se refiere a una cuestión distinta de

deberá llevarse a cabo por el órgano judicial competente y no por otra cualquier autoridad. Ello, bien de oficio, bien a instancia de parte; y siempre con audiencia previa de las partes afectadas y del Ministerio Fiscal. La intervención judicial queda así asegurada no solo en la primera, sino también en las sucesivas instancias que se planteen. El juez, así, estará siempre en condiciones de aplicar la ley, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, ejerciendo su potestad jurisdiccional. En el supuesto de dudas sobre la constitucionalidad de la ley podrá plantear la cuestión de constitucionalidad, y, en su caso, la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

A la vista de estas disposiciones, la aplicación de criterios jurídicos derivados del principio de independencia judicial recogido en el art. 117 de la Constitución no parece presentar excesivas dificultades. Desde luego, una ley de amnistía puede incidir en situaciones derivadas de las decisiones ya adoptadas por los tribunales, al suponer la exención de responsabilidad por actuaciones ya decididas judicialmente. Ahora bien, esa exención deriva directamente del mismo concepto de la prerrogativa de gracia reconocido constitucionalmente, ya sea ejercida por el Ejecutivo mediante el indulto, o

la decisión de fondo sobre la aplicación de la amnistía (por sobreseimiento o sentencia absolutoria) esto es, la cuestión de levantamiento de medidas cautelares, la proposición de ley establece su alzamiento en todo caso con la única excepción de las medidas de carácter civil. Se entiende de los términos de la ley —art. 4 a)— que ese levantamiento procede en relación con los que sean beneficiarios de la amnistía —personas a las que resulte de aplicación la amnistía, arts. 4 a) y b)— y corresponderá al juez competente la decisión sobre cada caso. No se trata, pues, de un levantamiento respecto de toda persona que invoque la aplicación de la amnistía, sino de aquellos a los que se aplique el correspondiente procedimiento previsto por la proposición. Iniciado el procedimiento de aplicación, su eventual suspensión (por ejemplo, mediante el planteamiento de una cuestión de constitucionalidad) no supondrá el mantenimiento de medidas cautelares. A este respecto, debe recordarse que tales medidas aparecen como excepción a los principios comunes de legalidad sancionadora y de presunción de inocencia, y solo serán admisibles, según doctrina constante de la jurisprudencia constitucional y del TEDH, si se da una serie de supuestos: desde luego, su previsión legal (no pueden ser creadas por el juez al margen de la ley), así como su fundamento en una finalidad legítima, su idoneidad y su proporcionalidad. En todo caso, la predeterminación legal es decisiva, y compete al legislador preestablecer si se han de adoptar medidas cautelares o no. El juez no puede sustituir al legislador en ese caso, adoptando medidas cautelares no previstas por la ley. Es al legislador a quien corresponde decidir si se deben o no adoptar medidas cautelares en cada proceso: su adopción concreta le corresponderá al juez a la vista de las circunstancias del caso.

por el Legislativo mediante una ley de amnistía en el ejercicio de su función legislativa.

El ejercicio de la potestad de gracia mediante la amnistía, que puede suponer la afectación de decisiones judiciales anteriores referidas a la determinación de responsabilidades y ejecución de las sentencias, es así una prerrogativa del Legislativo: no le corresponde al juez pronunciarse sobre el ejercicio de la potestad legislativa. La función del juez es la de juzgar de acuerdo con la ley y ejecutar lo juzgado de acuerdo también con esa ley, en este caso una ley de amnistía. Y, en supuestos de duda, le corresponde plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o, si procede, la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Lo que queda fuera de la potestad judicial, obviamente, es decidir sobre el fondo de la ley.

Así, a la vista de los términos de la ley, no queda afectada la independencia judicial ni la separación de poderes. La potestad del juez de aplicar la ley en todo caso queda salvaguardada. La aplicación judicial de la amnistía, en cumplimiento de las funciones constitucionales del Poder Judicial, y en estrecha conexión con los derechos de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, aparece garantizada sin excepciones en los términos de la ley.

V. ¿APLICACIÓN DE CRITERIOS POLÍTICOS?

En relación con los diversos aspectos a que se ha hecho referencia, no parece que se planteen problemas en cuanto a la aplicación de criterios estrictamente jurídicos sobre la adecuación de la ley de amnistía a los mandatos constitucionales. Obviamente, siempre cabrán discrepancias con respecto al resultado a que se llegue en un juicio de constitucionalidad, pero los parámetros a tener en cuenta se muestran razonablemente claros. Pero no cabe olvidar que en el debate académico y político (y, tras la aprobación de la ley, en el ámbito de la justicia constitucional) se han planteado también objeciones más amplias que atañen a cuestiones en que los criterios a aplicar —y, sobre todo, los sujetos que deben aplicarlos— se muestran más sujetos a dudas. Tales objeciones se refieren al mandato constitucional de igualdad ante la ley (y, en su marco, la aplicación del principio de proporcionalidad) del art. 14, y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3. En estos temas surge la cuestión de hasta dónde es posible separar una evaluación de la ley de acuerdo con una perspectiva estrictamente jurídica de consideraciones de conveniencia y oportunidad a la hora de escoger entre diversas alternativas, esto es, desde una perspectiva eminentemente política. Se trata de una cuestión que exige especial atención a la extensa exposición de motivos de la ley.

1. AMNISTÍA E IGUALDAD ANTE LA LEY

Ciertamente, el ejercicio de la prerrogativa de gracia supone en todo caso una excepción a la aplicación de las normas generales sancionadoras, tanto por parte del Ejecutivo, en su variedad de indulto, como del Legislativo, en su variedad de ley de amnistía, que se configura como una ley para un supuesto singular, no generalizable a situaciones futuras. La prerrogativa de gracia supone un tratamiento por definición diferente o desigual. La previsión constitucional de la prerrogativa de gracia, en diversos artículos del texto, da cobertura a su eventual aplicación por los poderes públicos. Ahora bien, ese tratamiento supone una excepción a mandatos constitucionales, y por ello requiere que se someta al cumplimiento de condiciones derivadas de la misma Constitución, cumplimiento que ha de verse suficientemente justificado.

En este sentido, el ejercicio de la potestad de gracia implica un tratamiento en principio diferente o desigual de individuos (en el caso del indulto) o categorías de individuos (en el caso de una ley de amnistía). Este tratamiento desigual no deja de estar sometido, obviamente dentro de su especificidad, a los límites generales constitucionales a la actuación de los poderes públicos. Uno de ellos es la prohibición de la discriminación en caso de tratamientos desiguales del art. 14 de la Constitución; otro, íntimamente relacionado, es la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3.

En cuanto a lo primero, ciertamente la prerrogativa de gracia supone un tratamiento desigual, al aplicarse a unos determinados tipos de responsabilidad y no a otros. Ahora bien, y como resulta de la misma previsión constitucional de la gracia, y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de jurisdicciones internacionales, no todo tratamiento desigual es discriminatorio y contrario al principio de igualdad, si consiste en tratar de forma diferente situaciones que son diferentes. Pero ello exige que se cumplan determinados requisitos.

Por un lado, que el tratamiento diferente esté claramente predeterminado por la ley, bien en lo que se refiere a la determinación y cumplimiento de las condiciones generales exigidas por la ley para la aplicación de indultos individuales, bien, en el caso, en cuanto a la precisión de los términos de la ley de amnistía como ley singular aplicable a un conjunto de individuos en una situación determinada. En segundo lugar, que ese tratamiento singular y excepcional en el caso de una ley de amnistía responda a un fin legítimo que se corresponda a un interés general y que justifique el tratamiento diferenciado. Finalmente, que el tratamiento diferenciado esté adecuado al fin perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. De no darse esos requisitos, la medida de gracia resultaría discriminatoria por injustificadamente diferenciadora, y por ende arbitraria, al no apoyarse en motivos razonables.

A la necesidad de un fin legítimo justificador de la ley de amnistía responde la extensa exposición de motivos de la ley. La exposición señala la justificación y fin de la amnistía: la recuperación de la concordia civil en Cataluña, rota en el plano social y político por los sucesos de 2017. Sin negar la adecuación a derecho de los diversos tipos de sanciones previstos en el ordenamiento en relación con esos sucesos, ni de la aplicación en varios casos de esas sanciones a raíz de esos acontecimientos, la exposición de motivos justifica la conveniencia de suprimir esas actuales o posibles sanciones como vía para facilitar un adecuado desarrollo de la vida política en Cataluña.

Ahora bien, no basta, ciertamente, para cumplir con parámetros de constitucionalidad con que una medida de gracia, por naturaleza excepcional, derive de un fin legítimo: es necesario además, para no ser considerada arbitraria, y de acuerdo con los criterios aceptados por toda la jurisprudencia constitucional e internacional, en cuanto afecta al tratamiento igual de los ciudadanos, que esa medida sea adecuada y proporcional a ese fin perseguido.

Y aquí es donde se plantean las cuestiones en cuanto a los criterios a adoptar. Desde luego, no cabrá nunca una completa certeza en estos aspectos: en cuanto a que la medida efectivamente tenga éxito en lo que persigue; nunca cabrá una completa seguridad al respecto y por ello serán perfectamente legítimas todas las opiniones discrepantes en cuanto a la conveniencia de la medida, opiniones derivadas de las propias apreciaciones y convicciones. Pero, partiendo de que no se dé una manifiesta y evidente inadecuación perceptible desde un primer momento (lo que aquí no parece ser el caso), el juicio sobre la adecuación de la adopción de esa medida será un juicio político, que dependerá de los valores y perspectivas de cada parte.

Y lo mismo cabe decir en lo que se refiere a la proporcionalidad de la medida y los parámetros empleados para su evaluación (como son la posibilidad de medidas de otro tipo, o que el daño causado por la medida de que se trate sea superior al daño que se pretende evitar). Aun cuando a este respecto quepan discrepancias, derivadas de opiniones o convicciones propias, dados los intereses en juego, cabe considerar que un juicio de carácter jurídico debería limitarse a determinar si se da una evidente y visiblemente irrazonable desproporción entre fines y medios; todo lo que fuera ir más allá de esa apreciación representaría un juicio de oportunidad o conveniencia, más allá de lo estrictamente jurídico.

2. LA INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD COMO CRITERIO

Dentro del debate sobre la ley de amnistía se ha podido también señalar que, aun admitiendo que formalmente cabe dentro de los términos de la Constitución una ley de amnistía, una objeción a su compatibilidad con los

mandatos constitucionales derivaría de su carácter de medida legislativa arbitraria²⁴.

El concepto de arbitrariedad aparece como estrechamente vinculado al de desviación de poder: esto es, la utilización de poderes y potestades para fines distintos a aquellos fines de interés general previstos en el ordenamiento jurídico. En otras palabras, el fin del acto de que se trate (ejecutivo, legislativo o judicial) no se corresponde con su justificación formal relativa a su adecuación a los fines legítimos previstos en el ordenamiento, sino a otros fines que responden a algo distinto de los intereses generales.

La arbitrariedad derivaría de la búsqueda de un interés exclusivamente particular bajo la cobertura de la presencia aducida de intereses generales. En relación concretamente con la ley de amnistía, la arbitrariedad consistiría en que la adopción de la ley no respondería a la protección de los intereses generales expresados en la exposición de motivos de la ley (concordia y paz civil en Cataluña), sino a otro más concreto e inmediato: conseguir en el Congreso de los Diputados los votos necesarios para la investidura del presidente del Gobierno.

¿Cómo apreciar la presencia de ese posible fin particular y oculto? Esa apreciación sería ciertamente posible si la amnistía apareciera como algo estrictamente coyuntural, desvinculada de cualquier política general desarrollada hasta el momento y que se refleja en la exposición de motivos de la ley. Ahora bien, a la hora de analizar la adecuación de la misma a la interdicción de la arbitrariedad, cabe destacar a este respecto que la política de concordia manifestada en la proposición no representa una innovación o novedad radical en la actuación política de quienes la proponen, (esto es, el Grupo Socialista del Congreso y, por extensión, el Gobierno apoyado por ese grupo).

En la actividad de los últimos años se destaca el seguimiento por parte del Gobierno de una actividad claramente tendente a paliar los efectos de los acontecimientos de 2017, y a conseguir una mayor concordia ciudadana, mediante la reducción, tanto por vía ejecutiva como legislativa, de las sanciones impuestas o por imponer como consecuencia de esos acontecimientos. Valga señalar así los indultos concedidos por los reales decretos 460/2021 y siguientes, de 23 de junio de 2021 (afectando a las penas impuestas a los dirigentes independentistas por la STS 459/2019), como ejercicio de la prerrogativa de gracia por el Gobierno, así como la reforma del Código Penal por la LO 14/2022, afectando a los delitos de rebelión y sedición del art. 432 del CP, en vía legislativa²⁵. A lo que podría añadirse la política de concordia

²⁴ Por ejemplo, el artículo de Martín Rebollo (2024).

²⁵ A propósito de esta reforma, véase Delgado Ramos (2024).

manifestada en la creación de órganos de diálogo y negociación entre el Gobierno y las autoridades autonómicas.

Cabría así, por una parte, concluir que se cumple con el necesario requisito formal de motivación de una decisión de tipo excepcional, mediante una amplia exposición de motivos, y, por otra, apreciar la razonabilidad de esa motivación, a la vista de los hechos en que se funda, así como su engarce con una política demostrada de concordia. Quedaría así excluida (al menos *prima facie*) la a veces alegada arbitrariedad de la medida y su derivación de motivos exclusivamente coyunturales y de oportunidad política.

Ciertamente no cabe, so pena de pecar de ingenuidad, excluir la existencia también de esas consideraciones de oportunidad política, a apreciar por las instancias políticas competentes, en cuanto al momento de presentación de la proposición; pero, desde luego, esas consideraciones no se oponen a la presencia de unos claros motivos no solo razonables, sino coherentes con una actuación y posición política anterior en cuanto al contenido y fines de la amnistía.

En el procedimiento de examen de la constitucionalidad de la norma la cuestión que se plantea al juzgador (y en este caso al Tribunal Constitucional) es hasta qué punto le corresponde entrar a apreciar la conformidad de la norma, a la vista de los fines perseguidos por ella y de su adecuación a esos fines, a los mandatos constitucionales, más allá del examen de la presencia de una justificación *prima facie* razonable al respecto, basada en apreciaciones de conveniencia política general. Ante ese tipo de justificación, parece que cualquier juicio sobre esa adecuación representaría la adopción de criterios políticos, de elección (o de exclusión) de una entre varias alternativas posibles.

En estos aspectos, pues, no se plantearía un problema de inconstitucionalidad, sino una cuestión relativa a la existencia de legítimas discrepancias en cuanto a la opción política elegida. Se trataría, pues, de un control basado en criterios políticos, y no jurídicos, distintos de los aplicables en vía jurisdiccional.

Ahora bien, la exclusión de un control jurídico sobre la ley no implica la inexistencia de todo control. No hay que olvidar la existencia de un control último en nuestro sistema constitucional sobre la ley de amnistía. La adopción de una decisión política de este tipo, aun no contraria a la Constitución, supone ciertamente un riesgo de acertar o no en cuanto a sus reales efectos, y está también sujeta a un control de adecuación; pero no se trata ya de un control jurídico, sino de un control político, por cuanto en un régimen democrático serán los electores los que en su momento se pronuncien, en un juicio sobre sus autores, sobre el mayor o menor acierto de una medida de gracia que, aunque sea jurídicamente compatible con la Constitución, puede ser más o menos apropiada en la práctica.

Pero ello es tarea de los electores, que no puede verse sustituida por la acción de ningún otro poder del Estado. Desde luego, no por un órgano de naturaleza jurisdiccional. Por ello, y como se señaló al comienzo de estas páginas, con independencia de la relevancia coyuntural de las decisiones de la jurisdicción constitucional en la materia de que se trata, los criterios que se adopten en cuanto a la extensión de la competencia del juzgador sobre cuestiones como la proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad en la labor legislativa representarán precedentes de indudable repercusión pro futuro, en supuestos mucho más allá de la evaluación de una ley de amnistía.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M., Gimbernat, E. y Ruiz Robledo, A. (2024). *Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Dykinson.
- Delgado Ramos, D. (2024). La rebelión y sedición como delitos contra la Constitución: el tratamiento jurídico-constitucional de la oposición trascendente. En V. Martínez Patón y G. Martínez Galindo (dirs.). *Cincuenta reformas penales: Análisis de las reformas del Código Penal de 1995 desde la perspectiva del populismo punitivo* (pp. 439-486). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Pinies Ruiz, F. J. (2020). Acerca de la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad de los escritos de índole parlamentaria. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 409-427. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1499>.
- Díez Ripollés, J. L. (2023). La amnistía en nuestro ordenamiento jurídico. *El País*, 14-09-2023. Disponible en: <https://is.gd/OSHLF4>.
- García Mahamut, R. (dir.) (s. f.). *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martín Rebollo, L. (2024). Amnistías, amnistía y Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 114-119.