

Anexo II (a)

**Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.**

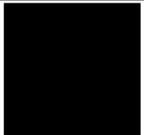
**RELACIÓN DE DOCUMENTOS**

**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

Nº de orden	Denominación del documento
1	Informe de Gabinete Jurídico 2/2024 de fecha 10 de julio de 2024.
2	Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía n.º 610/2024.

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

Fdo.: Tomás Burgos Gallego  
Viceconsejero de la Presidencia, Interior,  
Diálogo Social y Simplificación Administrativa

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	TOMAS BURGOS GALLEGO	FECHA	31/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	1/1	

**INFORME 2/2024 DEL ÁREA DE COORDINACIÓN SOBRE PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY ORGÁNICA 1/2024 DE 10 DE JUNIO DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA**

**Asunto: Asunto: Ejercicio de acciones. Recurso de inconstitucionalidad: Ley Orgánica 1/2024 de Amnistía**

Remitida por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa solicitud de informe sobre el referido Acuerdo, de conformidad con el artículo 78.2.c) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se procede a su emisión conforme a los siguientes

**ANTECEDENTES**

**ÚNICO.** - El 8 de julio se recibió en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía petición de informe del siguiente tenor:

*“ Por medio del presente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 78.2 c) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000 de 26 de diciembre, se solicita informe preceptivo sobre la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”*

Se adjunta a la referida nota interior el borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno que se somete a informe.

Debe destacarse que mediante Resolución de 10 de julio de 2024 de la Jefa del Gabinete Jurídico se asignó la elaboración del presente informe preceptivo de ejercicio de acciones al Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El objeto del presente informe viene constituido por un borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autorizaría la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁGINA	1/12



**SEGUNDO.** Debemos comenzar examinando si concurren los presupuestos formales legalmente exigidos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad que se nos somete a informe.

**2.1.-** Por lo que hace al objeto de impugnación, se pretende interponer recurso de inconstitucionalidad contra la referida Ley Orgánica 1/2024.

Dado que la impugnación se dirige contra una norma con rango legal, resulta ajustada a lo dispuesto sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad tanto por el artículo 161.1.a) de la Constitución Española (en adelante, CE) como por los artículos 2.1.a) y 27.2 b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, LOTC).

**2.2.-** Por lo que se refiere a la legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el artículo 162.1.a) CE señala que están legitimados para la interposición del mismo, entre otros, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Concretando esta previsión constitucional, el artículo 32.2. LOTC establece que:

*“2. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto”.*

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido evolucionando, en un sentido flexibilizador, al interpretar esta exigencia de “afectación al propio ámbito autonomía”, pudiendo considerarse como criterio consolidado en los pronunciamientos más recientes del supremo intérprete de la Constitución el expresado en la STC 239/2012, de 13 de diciembre, según la cual:

*«Si bien en la interpretación del art. 32.2 LOTC, que limita la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad a las leyes estatales que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, primó inicialmente una interpretación restrictiva que vinculó ese ámbito a la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, posteriormente y ya desde su temprana Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio “hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción” (por todas, STC 110/2011, de 22 de junio). La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, hemos afirmado reiteradamente, “no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico” (STC 110/2011, de 22 de junio) y de su ámbito propio de autonomía que remite más ampliamente a la posición institucional de las Comunidades Autónomas, esto es “al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía” (por todas, STC 30/2011, de 16 de marzo)».*

En otros pronunciamientos, como las SSTC 48/2003, de 12 de marzo y 247/2007, de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	2/12	



*«la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente».*

Por tanto, a partir de esta evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se va abriendo camino la idea de que la legitimación de las Comunidades Autónomas sirve ante todo a la defensa objetiva del ordenamiento jurídico-constitucional, depurando del mismo todo aquello que vulnere el mismo y que suponga una afeción a su posición institucional y al ejercicio de las funciones que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas.

Puede encontrarse un reflejo de lo dicho en las SSTC 247/2007 de 12 de diciembre y 30/2011 de 16 de marzo. Traen causa de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos de Aragón y Extremadura contra las reformas de los Estatutos de Autonomía de Valencia y Andalucía respectivamente, en el primer caso por la previsión estatutaria relativa al derecho de los ciudadanos valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad y en el segundo por la atribución de competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma andaluza sobre las aguas del Guadalquivir.

En tal sentido, la STC 247/2007 afirma la legitimación del Gobierno aragonés con cita de diversa jurisprudencia del Tribunal en los siguientes términos:

*Desde luego, y como defiende el Abogado del Estado, no cabe negar legitimación activa al Ejecutivo de Aragón para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra un Estatuto de Autonomía –Ley estatal, con arreglo al art. 147.3 CE ( RCL 1978, 2836) y a los arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC ( RCL 1979, 2383) – frente al que, por lo demás, se denuncia una afectación del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado al recurrente. Así resulta con claridad de nuestra doctrina más reiterada en relación con el art. 32.2 LOTC, conforme a la cual «la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias ( SSTC 84/1982 [ RTC 1982, 84] , 26/1987 [ RTC 1987, 26] y 74/1987 [ RTC 1987, 74] ), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar el "propio ámbito de autonomía" del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias» ( STC 28/1991, de 14 de febrero [ RTC 1991, 28] , F. 3), habiendo concluido que «dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía ( STC 56/1990 [ RTC 1990, 56] , fundamento jurídico 3º)» ( loc. ult. cit. ).*

En el supuesto que nos ocupa, es precisamente la posición institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía la que se ve afectada por la Ley Orgánica 1/2024. Como se razona en el punto I del Acuerdo sometido a informe no ya el conjunto de sus competencias y facultades, sino su propia existencia y razón de ser se vinculan a los pilares básicos del Estado de Derecho que a raíz de la Ley Orgánica quedan en cuestión: el pueblo español como titular único de la soberanía nacional, la sujeción a la Constitución de los poderes constituidos, la necesidad de atenerse a los procedimientos de reforma constitucional para modificar lo que de la Constitución resulta o el principio de separación de poderes.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁGINA	3/12



Por consiguiente, cuando tales pilares básicos de nuestro Estado de Derecho, tales principios fundacionales en palabras del Acuerdo, se ven comprometidos y nuestro ordenamiento constitucional en serio riesgo es la propia posición institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía la que se ve amenazada en los términos de la jurisprudencia citada, resultando indudable su legitimación para la interposición del recurso.

**2.3.-** Por lo que respecta al plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el artículo 31 LOTC señala que:

*“El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial”.*

Completando esta previsión, añade el artículo 33.1 LOTC que:

*“El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado (...)”.*

Debe además tenerse en cuenta el Acuerdo de 6 de julio de 2023 del Pleno del Tribunal Constitucional ( BOE 11 julio 2023) por el que se establece el régimen de días inhábiles en los procesos constitucionales.

**2.4.-** Desde un punto de vista adjetivo, finalmente recordaremos la necesidad de solicitar preceptivamente el informe del Consejo Consultivo de Andalucía, en orden a la interposición de recursos de inconstitucionalidad (artículos 17.4, 25 y 26 de la Ley de Consejo Consultivo de Andalucía Ley 4/2005, de 8 de abril).

**TERCERO.** La parte dispositiva de la Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña viene precedida de un larguísimo Preámbulo en el que el legislador intenta justificar la constitucionalidad y las bondades de la ley.

Entre otras afirmaciones destacables señala que su otorgamiento es expresión del papel otorgado por la Constitución a las Cortes Generales que, según refiere, se erigen como el órgano encargado de representar a la soberanía popular en los poderes constituidos y configurar libremente la potestad general. Por otra parte, destaca los precedentes de la amnistía en España y en otros países de nuestro entorno, afirmando que está, por utilizar sus palabras, *perfectamente homologada* desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea y admitida y aceptada, según entiende, tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Pasa después a indicar cómo la ley orgánica amnistía *los actos que hayan sido declarados o estuvieran tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable, vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017 (declarados ambos inconstitucionales en las sentencias del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero (RTC 2015, 31) , y 114/2017, de 17 de octubre (RTC 2017, 114) ), que se hubiesen realizado entre el 1 de*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁGINA	4/12



noviembre de 2011, cuando comenzaron a desarrollarse los hechos del proceso independentista, y el 13 de noviembre de 2023.

Se detiene después en aclarar cómo la amnistía no sólo abarca la organización y celebración de la consulta sino otros ilícitos que guardan, entiendo, una profunda conexión. Tales actos a su juicio acreditaban una tensión política, social e institucional que según indica esta ley aspira a resolver. Continúa después con su relato sobre el proceso independentista cuyo precedente cifra en el intenso debate sobre el futuro político de Cataluña ( es realmente llamativo como alterna el legislador en el Preámbulo la doble grafía, Cataluña y Catalunya) abierto tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio. Describe estos hechos de forma somera como tensión institucional que dio lugar a la intervención de la Justicia y tensión social y política que provocó la desafección de una parte sustancial de la sociedad catalana hacia las instituciones estatales. Para dar una respuesta adecuada, continúa el Preámbulo, las Cortes Generales *asumen la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político.*

Con la aprobación de esta ley orgánica lo que el legislador pretende es, según refiere, coadyuvar al interés general *consistente en garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político.*

Por no extendernos demasiado en este punto, nos limitaremos a destacar algunas menciones del resto del Preámbulo. En el tercer párrafo del punto III deja claro que a su entender la ley de amnistía constituye *un acto soberano (sic) de las Cortes Generales* para a continuación indicar que a su juicio la amnistía favorecerá *un futuro de entendimiento, diálogo y negociación entre las distintas sensibilidades políticas, ideológicas y nacionales.* Insiste algo más adelante en que la ley de amnistía crea las condiciones para que la política, el diálogo y los cauces parlamentarios sean los protagonistas en la búsqueda de soluciones a una cuestión política favoreciendo el diálogo, el entendimiento y la convivencia.

En el punto IV el Preámbulo intenta anticiparse a las objeciones de constitucionalidad efectuadas durante la tramitación de la norma indicando que la Constitución no la prohíbe y que nada tiene que ver la amnistía con los indultos generales, que sí están expresamente prohibidos. Razona que la amnistía no sólo no es inconstitucional sino que *forma parte del pacto fundacional de la democracia española* y además tampoco es a su juicio contraria al principio de separación de poderes

En el punto V el legislador reconoce abiertamente y sin paliativos que nos encontramos ante una ley singular, *cuyo objeto y ámbito se dirige a un grupo concreto de destinatarios y agota su contenido en la adopción de la medida para un supuesto de hecho singular.* Considera que no se vulnera el principio de igualdad porque a su juicio no discrimina entre personas que se encuentren comprendidas en su supuesto habilitante y además responde según intenta razonar a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Resulta interesante como precisamente por ese carácter de ley singular, su aprobación *deberá conllevar que los órganos judiciales que estuvieran conociendo del procedimiento en el momento de la aprobación de esta ley **alcen de inmediato las medidas restrictivas de derechos que hubieran sido adoptadas*** ( la negrita es nuestra)

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	5/12



Finalmente, el punto VI pasa a referirse a algunos aspectos del articulado de la ley. Vuelve a afirmar que en su opinión la ley cumple los más elevados estándares de protección de los derechos humanos a nivel internacional. Razona como responde a su juicio al cumplimiento de estos estándares la modulación que hace de ciertos tipos penales, en particular terrorismo y tortura y se refiere a la malversación resaltando que quedan excluidos de la amnistía los que impliquen un enriquecimiento personal o beneficio patrimonial.

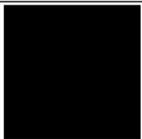
En cuanto al articulado, el artículo 1 de la ley declara los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable vinculado a las consultas de 2014 y 2017 o al proceso independentista catalán que quedan amnistiados siempre que hubieran sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023. Destaca la referencia constante a la necesaria concurrencia de un elemento intencional como determinante de la amnistía: los actos deben haberse cometido con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión, o la independencia de Cataluña ( artículo 1 a)), con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas ( 1 b)), con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares ( literal c), que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas... o prestar público apoyo ( literal c in fine), propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos (literal d) entre otras.

El apartado 3 del artículo 1, por su parte, extiende indefinidamente en el tiempo el ya de por sí prolongado ámbito temporal de aplicación de la ley ( 1 de noviembre de 2011 a 13 de noviembre de 2023) a aquellas conductas anteriores a la primera fecha cuando su ejecución finalice con posterioridad a la misma y a los actos cuya realización se iniciara antes del día 13 de noviembre de 2023 aunque su ejecución finalizara con posterioridad a la misma fecha.

El artículo 2 de la ley regula las exclusiones considerando a contrario que en los sujetos beneficiarios de la amnistía han de concurrir adicionalmente elementos del tipo diferentes a los que rigen para el común de los ciudadanos para poder considerar que responden penalmente de determinados delitos como en los supuestos de terrorismo, traición y contra la paz o la independencia del Estado o relativos a la defensa nacional, entre otros.

El Título II de la ley pretende regular los efectos de la amnistía otorgada. Comienza en su artículo 3 declarando que la amnistía produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable y posteriormente establece minuciosamente sus efectos sobre la responsabilidad penal, administrativa, civil y contable. También dedica su artículo 6 a los efectos sobre los empleados públicos y sobre indemnizaciones y restituciones.

Finalmente, el Título III se dedica a competencia y procedimiento, estableciendo los órganos competentes para aplicar la ley y el modo en que han de aplicarla en los procedimientos penales, contencioso-administrativos, contables y administrativos. Concluye el articulado con la previsión de un plazo para el reconocimiento de los derechos comprendidos en la ley y con un precepto que bajo la rúbrica de Recursos lo que hace es remitirse a los que procedan frente a las resoluciones que resuelvan sobre la extinción de la responsabilidad criminal o de las infracciones administrativas y contables o frente a las que resuelvan sobre la revisión de sentencias o resoluciones administrativas firmes.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	6/12	



**CUARTO.** - Pasando a examinar los aspectos de fondo de la impugnación constitucional que nos ocupa, como argumento para fundamentar el posible recurso de inconstitucionalidad se articulan por parte del Acuerdo cinco posibles vicios de inconstitucionalidad que, en sus palabras, “entre otros” pueden concurrir en la referida ley de amnistía. Ciertamente aparte de los que motivos que se mencionan y que analizaremos brevemente, pueden concurrir otros vicios de inconstitucionalidad que en su caso se desarrollarían en el recurso de inconstitucionalidad.

Entrando ya en los que expresamente se desarrollan en el texto remitido, se alude en primer lugar en la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno que se acompaña a la petición de informe a la vulneración del artículo 66.2 de la Constitución por no estar las Cortes Generales habilitadas para el otorgamiento de amnistías, las cuales están implícitamente prohibidas en el texto constitucional.

Como antes indicamos, el legislador dedica un considerable esfuerzo a intentar razonar que el otorgamiento de amnistías por el poder legislativo no sólo no está prohibida por la Constitución sino que ha adquirido carta de naturaleza en nuestro ordenamiento constitucional y ha sido pacíficamente admitida por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Como también mencionamos, hay un momento en el que incluso califica el otorgamiento de la amnistía como *un acto soberano de las Cortes Generales*.

Ciertamente y en línea con los argumentos que señala el Acuerdo, no podemos estar de acuerdo con dichas conclusiones. La inconstitucionalidad de la ley de amnistía parte efectivamente de la pretensión de uno de los poderes constituidos, las Cortes Generales, de erigirse en poder constituyente y de considerar que su actuación no tiene límites.

Pero es que además lo que puede inferirse de la Constitución es la prohibición con carácter general del otorgamiento de amnistías por el poder legislativo. Ciertamente resulta muy expresiva la dicción del artículo 62.1 i) de la Constitución. Frente a los forzados argumentos del Preámbulo es lo cierto que dicho precepto tiene dos partes bien diferenciadas. En primer lugar, se refiere al derecho de gracia como categoría genérica que incluiría tanto el indulto como la propia amnistía y lo atribuye de manera exclusiva al Rey y por tanto al Ejecutivo, considerando la naturaleza de la figura del Rey en una monarquía constitucional como la nuestra, excluyendo por tanto que otro poder del Estado pueda ejercer el derecho de gracia. En segundo lugar, prohibiendo los indultos generales, de lo que cabe fácilmente inferir que si están prohibidos los indultos generales con mayor razón ha de entenderse prohibido el otorgamiento de una amnistía, que va mucho más allá que aquellos actuando respecto a la actuación ilícita como si la misma no hubiera ocurrido e incidiendo no sólo en las penas impuestas sino en aspectos como la responsabilidad civil o contable o la cancelación de los antecedentes penales.

A ello habría que añadir que durante el proceso constituyente se presentaron dos enmiendas al Anteproyecto Constitucional de 5 de enero de 1978 para incluir la amnistía y ambas fueron rechazadas. Por razones de brevedad nos referiremos sólo a la primera, del Grupo Mixto, la cual decía lo siguiente:

*Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁGINA	7/12



Como decimos, dicha enmienda fue rechazada pero aporta una pauta interpretativa importante para entender vulnerado, en los términos que el Acuerdo razona, el artículo 66.2 de la Constitución: que se consideraba en el debate constituyente que el otorgamiento de amnistías tenía una sustantividad propia y no podía entenderse incluida en la atribución a las Cortes de la potestad legislativa.

Tampoco puede inferirse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pronunciamiento alguno que permita avalar el otorgamiento de amnistías con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. Antes al contrario, el Tribunal Constitucional lo que sí pone de manifiesto es cómo la amnistía es propia de una situación de ruptura con el ordenamiento jurídico anterior cuya aplicación se excepciona señalando que *la amnistía es una operación jurídica excepcional propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve y que, fundamentándose en un ideal de justicia, pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político.*

En conclusión, entendemos que acierta el Acuerdo al considerar que de la Constitución resulta la prohibición del otorgamiento de amnistías, entendiendo vulnerado el artículo 66.2 de la Constitución en la medida en que el referido otorgamiento no resulta incardinable en la potestad legislativa ni existe atribución a las Cortes de dicha competencia en ninguna parte del texto constitucional, resultando más bien que existe una prohibición en los términos razonados.

**QUINTA.** Como segundo motivo de impugnación el Acuerdo se refiere a la vulneración por la ley de amnistía del principio de separación de poderes, concretada en la vulneración del artículo 117.3 de la Constitución.

Es conocida la importancia del principio de separación de poderes desde la misma génesis del Estado de Derecho. En palabras del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 *toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución.*

En nuestra Constitución, si bien no hay una mención expresa de este principio, el mismo se encuentra presente en el texto constitucional cuando establece que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado ( artículo 66.1), el Gobierno la función ejecutiva( artículo 97) en tanto que a los jueces y magistrados integrantes del poder judicial corresponde de manera exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

Dicha exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional complementada con el principio de reserva de jurisdicción y vinculada al carácter independiente, inamovible, responsable y sometido únicamente al imperio de la ley de los jueces y magistrados integrantes del poder judicial encuentra su

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁGINA	8/12



fundamento último en la vinculación que también este poder encuentra con el pueblo español y con su soberanía. No en vano comienza el artículo 117 afirmando que la justicia emana del pueblo.

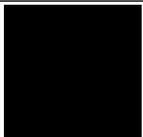
Resulta inherente a dicha exclusividad que dicha potestad jurisdiccional no resulte materialmente ejercitada por otros poderes del Estado y esto es precisamente el efecto que produce la Ley de Amnistía. Como señala el Acuerdo la ley configura un espacio de impunidad inasequible al control judicial, de manera que respecto a las personas beneficiarias de la amnistía por diversos delitos por ellas cometidos durante un periodo de tiempo extensísimo, más de una década, doce años y doce días que como vimos pueden aún extenderse al pasado y al futuro, los jueces y magistrados quedan privados no sólo de su potestad de ejecutar sino también de hacer ejecutar lo juzgado, de manera que incluso el legislador se permite cercenar el efecto de cosa juzgada de las sentencias firmes. O incluso sufriendo que se suplante su competencia respecto a la adopción y llegado el caso alzamiento de las medidas cautelares: de la lectura del artículo 4 resulta que es a todos los efectos el legislador el que está decidiendo la inmediata puesta en libertad de los beneficiarios de la amnistía o el alzamiento igualmente inmediato de las medidas cautelares.

Y no desvirtúa esta vulneración de la Constitución la intervención prevista para jueces y magistrados para aplicar la ley. La misma predetermina absolutamente la actuación que estos han de seguir en cada momento, limitándolos a una ciega aplicación de la misma. Resulta como ejemplo expresiva la dicción del artículo 4, destacando la rotundidad de los mandatos que dirige a los órganos jurisdiccionales, a los que claramente impone la conducta a seguir como se manifiesta en los propios tiempos verbales utilizados: ordenará, acordará, procederá. O la predeterminación de las resoluciones que igualmente de manera inexorable habrán de dictar los órganos jurisdiccionales del orden penal que resulta del artículo 11: le indican al Juez que ha de decretar el sobreseimiento libre o sentencia absolutoria.

En conclusión, entendemos vulnerado el principio de separación de poderes, concretado respecto al poder judicial en la exclusividad y reserva derivados del artículo 117 de la Constitución.

**SEXTA.** En tercer lugar en la propuesta de Acuerdo del Consejo del Gobierno que se nos ha remitido para informe se entiende vulnerado el principio de igualdad. Como señala de manera expresiva el propio Acuerdo lo que hace la ley de amnistía es crear un espacio de impunidad de manera que durante el amplísimo lapso temporal que establece existen de facto en España dos tipos de ciudadanos: aquellos sobre los que recae todo el peso de la ley y del ordenamiento penal, administrativo y contable si incurren en los correspondientes ilícitos penales, administrativos o contables y aquellos otros privilegiados que incurriendo en los mismos comportamientos ilícitos se ven exonerados de toda responsabilidad porque supuestamente concurría en su fuero interno la intención de propiciar, promover o favorecer el proceso independentista de Cataluña o la celebración de las consultas ilegales.

Es claro que del artículo 14 de la Constitución resulta una cláusula general de igualdad entre los españoles ante la ley que determina la existencia de un derecho subjetivo a obtener un tratamiento idéntico

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	9/12	



de los poderes públicos de manera que cualquier diferencia de trato ha de estar suficientemente justificada, ser fundada y proporcionada.

Resulta en tal sentido expresiva la STC 222/1992 de 11 de diciembre cuando señala que *los condicionamientos y límites que, en virtud del principio de igualdad, pesan sobre el legislador se cifran en una triple exigencia, pues las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar, un fin discernible y legítimo, tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas.*

Por tanto, resulta obligado someter a las previsiones de la ley de amnistía a un doble test de razonabilidad y proporcionalidad que a nuestro juicio manifiestamente no supera: no puede entenderse razonable ni proporcionado establecer un espacio de impunidad tan extendido en cuanto a actos ilícitos respecto a los que se exonera de responsabilidad, que alcanza a la responsabilidad civil y contable o que se extiende en el tiempo de manera injustificada ( ni una palabra dice el Preámbulo sobre las razones de tan desmedida duración) hasta alcanzar una duración manifiestamente desproporcionada.

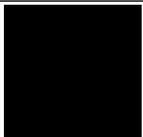
Tampoco es razonable ni proporcionado introducir a todos los efectos en nuestro ordenamiento penal un tipo ad hoc privilegiado de malversación que se aplicará, desconociendo el principio elemental de territorialidad de las leyes, beneficiando a determinadas personas por profesar o declarar profesar una determinada ideología, conformando una suerte de fuero personal absolutamente contrario a la igualdad de todos los españoles ante la ley.

Las exigencias de no vulneración del principio de igualdad se vinculan también a la naturaleza de ley singular que el propio legislador reconoce abiertamente en el Preámbulo. Conforme a la STC 203/2013 uno de los límites de estas leyes deriva directamente del principio de igualdad del artículo 14 y se concreta en la prohibición de establecer una desigualdad arbitraria e injustificada, de manera que la ley singular ha de responder a una situación excepcional igualmente singular siendo su canon de constitucionalidad la razonabilidad y proporcionalidad de esta al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.

Por tanto, coincidimos con el Acuerdo en que existe vulneración del artículo 14 de la Constitución.

**SÉPTIMA.** En el subapartado número 4 de la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno se alude como motivo de impugnación a la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución española.

Con carácter previo ha de resaltarse que las exigencias del referido principio y por tanto la exigencia de *lex certa* se manifiesta con especial intensidad en el ámbito penal por razones evidentes, vinculadas además a las exigencias de los principios de tipicidad y legalidad en este ámbito. Debe a nuestro juicio

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	10/12	



proyectarse igualmente con especial rigor esta exigencia al ámbito propio de una ley de amnistía que lo que pretende es precisamente despenalizar determinados comportamientos y hacer que dejen de ser punibles si se dan las circunstancias previstas en aquella.

En el supuesto que nos ocupa, son precisamente esas circunstancias las que se ven rodeadas de un halo de indeterminación e incertidumbre. En tal sentido, como hemos venido poniendo de manifiesto a lo largo del presente informe, la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica se produce en muy diversas ocasiones a lo largo de su texto, partiendo de la indeterminación con la que se configura la amnistía otorgada en varios de sus elementos esenciales.

Así, resulta inconstitucional por contraria a dicho principio de seguridad jurídica la vinculación que la ley hace en diversos lugares al elemento intencional, empezando por la afirmación inicial del artículo 1.1 a) cuando se refiere a que quedan amnistiados los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña o del 1.1 b) o c). . Al considerar determinante la intención del sujeto, que es un elemento que por naturaleza corresponde a su fuero interno y que resulta además indemostrable se vulnera sin paliativos el principio de seguridad jurídica salvo en aquellos supuestos en los que dicha intención resulte del relato de hechos probados de una sentencia firme.

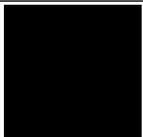
También revela la vulneración de dicho principio, como acertadamente señala el Acuerdo, cuando tras describir diversas acciones típicas que quedan exoneradas de responsabilidad penal se acude a la cláusula abierta “ así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviera idéntica finalidad”. Dicha fórmula está reconocida en los tres primeros literales del artículo 1.1 cuando la ley se refiere a delitos de usurpación de funciones, malversación o desobediencia. No cabe pensar en mayor inseguridad y dicho sea de paso, en mayor arbitrariedad: quedaría amparado por la ley de amnistía un robo con violencia si quien lo perpetrata afirma que su intención era destinar lo robado a la causa independentista.

La inseguridad jurídica se da también en el ámbito temporal: no es sólo ya que el lapso que el legislador sin preocuparse de dar el menor atisbo de explicación resulta manifiestamente desproporcionado ( doce años y doce días), sino que el artículo 1.3 extiende dicho ámbito ya desmedido a actos que se iniciaron antes del 1 de noviembre de 2011 y a actos que iniciados antes del 13 de noviembre continúan en ejecución con posterioridad a dicha fecha.

Por consiguiente, a nuestro juicio, concurren razones sobradas para entender vulnerado el principio de seguridad jurídica.

**OCTAVA.** Finalmente, se razona en el Acuerdo que se ha producido la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que igualmente resulta del artículo 9.3 de la Constitución. Ciertamente la referida prohibición constitucional, dirigida a todos los poderes públicos, alcanza al poder legislativo y a la producción legislativa que del mismo emane.

Es cierto que la arbitrariedad así atribuida a una ley requiere como el propio Tribunal Constitucional señala una cierta prudencia (STC 122/2016 de 23 de junio) en la medida en que la ley es expresión de la voluntad popular y el imperio de la ley es principio básico del Estado democrático. Por tanto, en palabras de la STC 73/2000 de 14 de mayo, FJ 4 *la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada sin introducir muchas*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	11/12	



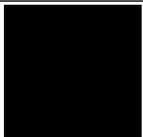
*correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la ley.*

Siendo esto cierto, también lo es que aparte de diversas manifestaciones de arbitrariedad en el sentido de determinaciones carentes de la más mínima explicación racional como el recurso al elemento intencional, la conformación de dos ordenamientos penales durante el periodo temporal establecido respecto al delito de malversación o la propia duración además extendible de dicho periodo, entre otras, subyace en la ley de amnistía una radical discordancia, que refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno, entre la finalidad proclamada en el preámbulo y la real, que se cifra en la obtención de los votos necesarios para la conformación de una mayoría parlamentaria dirigida a la elección de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Como señala el Acuerdo, tal pretensión se enmarca en la categoría propia del Derecho público de la desviación de poder o ejercicio de potestades para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico y de por sí determinaría a nuestro juicio la vulneración aducida de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En conclusión, se informa favorablemente el borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica  
EL LETRADO COORDINADOR

Fdo. Antonio Luis Faya Barrios

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS	FECHA	10/07/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	12/12	



**Dictamen nº:** 610/2024

**Objeto:** Solicitud de dictamen relativa al "Borrador de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña"

**Solicitante:** Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

**Ponencia:** Gallardo Castillo, María Jesús; Requena López, Tomás. Letrado Mayor.

**Presidenta:** Gallardo Castillo, María Jesús.

**Consejeras y** Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Roca Fernández-Castanys,

**Consejeros:** María Luisa; García Navarro, Luis Manuel; Martín Reyes, Diego; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar.

**Secretaria:** Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **25 de julio de 2024**, con la asistencia de los citados miembros.

## ANTECEDENTES DE HECHO

El 15 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen relativa al "Borrador de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña".

La solicitud se formula por el Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.4 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	1/44	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y dado el carácter de urgencia invocado, de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo tercero, el plazo para su emisión es de 15 días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 9 de julio de 2024, la Viceconsejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, redacta memoria justificativa relativa al "Borrador de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña" (págs. 20-24), todo lo cual remite para la emisión de su preceptivo informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

2.- En cumplimiento de lo solicitado, el 10 de julio de 2024, el Área de Coordinación de los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico, emite su informe 2/2024 en sentido favorable a la interposición del mencionado recurso de inconstitucionalidad. No obstante, realiza diversas consideraciones jurídicas al texto (págs. 8-19).

3.- Elevado el expediente para su consideración a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su reunión de 11 de julio de 2024 (según certificación de la Secretaría General Técnica de misma fecha), el Sr. Viceconsejero de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa presenta la propuesta del texto definitivo del Acuerdo, fechado de 10 de julio de 2024, que se somete a dictamen (págs. 20-30), tras lo cual el órgano acuerda solicitar dictamen a este Consejo Consultivo (pág. 31).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	2/44	



## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

El Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, solicita dictamen sobre el "Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña".

Visto el alcance del recurso y su fundamentación, pueden darse por concurrentes los presupuestos objetivos establecidos en los artículos 161.1.a) de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), al tratarse de la impugnación de una disposición con fuerza de ley, objeto idóneo del recurso de acuerdo con lo establecido en los preceptos referidos.

Por otro lado, en cuanto se refiere a la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, al igual que se hizo en el dictamen 632/2015, y aunque se trata de algo pacífico, procede traer a colación lo expuesto en los dictámenes 575/2012, 127/2013, y 242/2014 de este Consejo Consultivo, que aborda esta cuestión en los términos que se exponen en los siguientes párrafos.

Hay que indicar que el artículo 162.1.a) de la Constitución habilita para la interposición del recurso a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. No obstante, el artículo 32.2 de la LOTC refiere tal legitimación al ejercicio del recurso contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «*que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*», expresión que podría ser entendida en el sentido de que los Consejos de Gobierno Autonómicos únicamente están

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	3/44	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

facultados para interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando la Ley, o el acto o disposición con fuerza de ley de que se trate, viole o menoscabe competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, y únicamente al objeto de reivindicar la competencia que, presuntamente, haya sido desconocida por el Estado. De esta forma, no se podrían denunciar las infracciones al texto constitucional que no supusieran un simultáneo desconocimiento de la competencia autonómica.

Sin embargo, como ha manifestado reiteradamente este Consejo Consultivo, tal interpretación implicaría una restricción injustificada de la legitimación reconocida genéricamente en el artículo 162.1.a) de la Constitución, por lo que no puede ser admitida. Ciertamente, una primera postura del Tribunal Constitucional (manifestada en la sentencia 25/1981, de 14 de julio) identificaba el ámbito de autonomía con competencia propia. Ahora bien, a partir de la sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el citado Tribunal declara que la legitimación de las Comunidades Autónomas se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias (en el caso al que se refiere la sentencia).

En el sentido que ya se expuso reitera el Tribunal Constitucional que *«el haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional»* [SSTC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 1); 26/1987, de 27 de febrero (FJ 1); y 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1)].

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	4/44	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En otras palabras, no cabe identificar el "propio ámbito de autonomía" del artículo 32.2 de la LOTC con el elenco de competencias estatutarias (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3), de modo que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 28/1991, FJ 3; 84/1982, FJ 1; 26/1987, FJ 1; 74/1987, FJ 1; y 56/1990, FJ 2), al poner el Tribunal Constitucional especial énfasis en la consideración del recurso de inconstitucionalidad al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, en contraste con el conflicto de competencias.

Por consiguiente, como tantas veces ha expuesto este Consejo Consultivo, las determinaciones de la Constitución y de la LOTC han de ser entendidas a favor de una legitimación amplia, que permita a los ejecutivos autonómicos interponer el recurso de inconstitucionalidad tanto en defensa de las competencias propias como para el puro restablecimiento del orden jurídico constitucional que se entienda conculcado por la ley, el acto o la disposición contra los que se dirija la impugnación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el ámbito de la autonomía podrá verse afectado tanto cuando las competencias autonómicas se digan menoscabadas por el Estado, como «en los casos en que el órgano de la Comunidad aduzca una conculcación, por reglas estatales, de cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía, o como su proyección en la organización integral del Estado» (STC 56/1990, de 29 de marzo; FJ 2).

Como recuerda el Tribunal Constitucional en la sentencia 247/2007, de 12 diciembre (FJ 2), citando la doctrina sentada en su sentencia 48/2003, de 12 de marzo, la progresiva flexibilización del criterio inicialmente sostenido por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 32.2 de la LOTC, llega hasta el extremo de que actualmente los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. A

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	5/44	



este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003 (FJ 1), remitiéndose a su sentencia 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1), deja claro que *«la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente»*.

En cualquier caso, conviene reiterar la importancia de la evolución de la jurisprudencia constitucional en la interpretación del inciso del artículo 32.2 de la LOTC que exige la afectación de las disposiciones impugnadas al propio «ámbito de autonomía», confirmada por los pronunciamientos más recientes. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 239/2012, de 13 de diciembre (FJ 2), advierte que en este punto debe tenerse como consolidada la siguiente doctrina:

*«Si bien en la interpretación del art. 32.2 LOTC, que limita la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad a las leyes estatales que puedan, primó inicialmente una interpretación restrictiva que vinculó ese ámbito a la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, posteriormente y ya desde su temprana Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio "hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción" (por todas, STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2). La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, hemos afirmado reiteradamente, "no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico" (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2) y de su ámbito propio de autonomía que remite más ampliamente a la posición institucional de las Comunidades Autónomas, esto es "al conjunto de sus*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	6/44	



*competencias y facultades y también a las garantías constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía" (por todas, STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3)».*

En la misma sentencia se subraya la relevancia del interés objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico, suficiente *per se* para cualificar al Gobierno Autonómico con la legitimación institucional reservada por el artículo 161.1.a) de la Constitución a determinados poderes públicos.

En el presente supuesto esa conexión existe en la medida en que la amnistía supone la extinción de las responsabilidades contables, con la afectación inmediata de las arcas públicas y su eventual repercusión sobre la Comunidad Autónoma; debe notarse que por un lado, se amnistían los actos que hubieran supuesto una aplicación de fondos públicos a las finalidades inconstitucionales de los apartados a) y b) del apartado 1, tal y como establece el artículo 1.4 de la Ley Orgánica en cuestión; y por otro que si bien se excluyen los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea, no se excluyen los que pudieran haber afectado a los intereses financieros del Estado. En este orden de consideraciones, además de la invocada infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tampoco existe la menor duda que la Comunidad Autónoma hace uso de su legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad con el fin de lograr la "depuración del ordenamiento jurídico" empleando los términos de la jurisprudencia constitucional antes referida.

Por consiguiente, no puede ponerse en duda la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de las consideraciones que se formularán al hilo de uno de los concretos motivos en que se quiere apoyar el recurso, cual es la violación del artículo 23.2 de la Constitución.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	7/44	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En cuanto a los restantes aspectos atinentes a las condiciones de interposición del recurso de inconstitucionalidad, se hace notar que, de acuerdo con el artículo 33 de la LOTC, el plazo para la interposición del recurso es de tres meses a partir de la publicación de la Ley, que tuvo lugar el 11 de junio de 2024.

Según resulta del expediente, el borrador del Acuerdo autorizando la interposición del recurso se adoptó el pasado 10 de julio de 2024, solicitándose este dictamen en la sesión de 11 de julio de 2024 de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En un plano estrictamente formal, hay que destacar que consta en el expediente el preceptivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe 2/2024, de 10 de julio de 2024), así como que el Acuerdo de interposición se ha sometido al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 11 de julio de 2024), como exige el artículo 36 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

II

El borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno funda la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en la vulneración de los siguientes preceptos y principios constitucionales:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	8/44	



- El artículo 66.2 de la Constitución por no estar las Cortes Generales habilitadas para el otorgamiento de amnistías, las cuales están implícitamente prohibidas por el texto constitucional, determinante de la inconstitucionalidad de todo el texto de la Ley.

La esencia de la fundamentación vendría a consistir en que las Cortes Generales están sometidas a la Constitución en una suerte de vinculación positiva, de modo que sólo pueden hacer aquello que esta les permite expresamente y no se prevé que pueda otorgar amnistías. Además, dado que los indultos generales están prohibidos por la Constitución [art. 62.1.i) de la misma] es claro que no pueden otorgar amnistías, pues dado el carácter más intenso de éstas, quien no puede lo menos no puede lo más.

- El principio de separación de poderes y, en particular, de la exclusividad jurisdiccional derivada del artículo 117.1 y 3 de la Constitución.

Para el borrador de Acuerdo, básicamente, los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica 1/2024 crean un espacio de impunidad inasequible al control judicial, de modo que con ello el poder legislativo está ejerciendo potestades jurisdiccionales.

- El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

La desigualdad injustificada, para el Acuerdo cuyo borrador se remite, reside en el trato diferente que, quienes cometieron delitos castigados por el Código Penal durante un periodo de doce años y doce días, reciben según cual sea la finalidad que se persiga con el delito; si es una finalidad contraria al orden constitucional resultarán amnistiados, pero no en otro caso.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	9/44	



- El principio constitucional de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución.

La redacción de la Ley Orgánica contiene demasiadas imprecisiones en una temática tan sujeta a la necesidad de certeza de las leyes como la penal, de modo que no se susciten incertidumbres sobre su alcance objetivo (delitos afectados) y temporal, que hace que la Ley Orgánica no se pueda conciliar con tal principio.

- El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 de la Constitución.

La vulneración de este principio se produce por la discordancia entre la finalidad realmente perseguida y la formalmente confesada; discordancia que no tendría relevancia si esta última pudiera alcanzarse, pero que la voluntad de las personas afectadas pone de relieve que es de imposible logro.

### III

Como se ha señalado el Acuerdo se funda en la infracción de los siguientes preceptos y principios: artículo 66.2 de la Constitución; principio de separación de poderes y, en particular, de la exclusividad jurisdiccional derivada de los apartados 1 y 3 del artículo 117 de la Constitución; el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución; el principio de seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ambos recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	10/44	



Antes de examinar las razones en que se pretende fundar el recurso, es conveniente formular una serie de consideraciones generales.

**1. La institución de la amnistía. La Constitución española como único parámetro de enjuiciamiento.**

Antes de ese examen, esto es, prescindiendo de la concreta amnistía de la Ley Orgánica 1/2024, se impone necesariamente un juicio previo sobre si, como institución, la amnistía es contraria o no a la Constitución. Si la institución de la amnistía es contraria a la Constitución, el examen de la Ley Orgánica deviene innecesario, pero no así en caso contrario, puesto que aunque se concluya que la institución de la amnistía, en abstracto, no es contraria a la Constitución eso no significa que cualquier amnistía no lo sea.

Ese juicio previo ha de partir, en primer lugar, del concepto de amnistía que, de acuerdo con la concepción predominante, constituye una derogación retroactiva, singular y transitoria de delitos, penas y demás efectos previstos en el Código Penal. Y en segundo lugar, tratándose como se trata de determinar la constitucionalidad o no de la citada Ley Orgánica, ha de considerarse cuál es el parámetro para determinar dicha constitucionalidad. La respuesta a esta cuestión parece obvia: el único parámetro que cuenta es la Constitución. En consecuencia, todo el bagaje argumental que pretende fundar la constitucionalidad en disposiciones normativas diferentes de la Constitución carece del más mínimo sustento normativo.

Así, no constituye parámetro válido las referencias que se hacen a disposiciones normativas en las que la utilización de la figura de la amnistía se hace a título puramente anecdótico, carente de disciplina sustantiva, como es el caso del artículo 16 del Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia (aprobado por Real Decreto 796/2005, de 1 de julio), que no

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	11/44	



puede utilizarse para sostener que la Constitución ampara la amnistía, por razones obvias que resultan de ese rasgo aludido, ya que se trata de una mera alusión a la misma en el ámbito disciplinario y no en el penal y que no aparece referido a situaciones concretas ni que beneficie a sujetos concretos sino que, en abstracto, señala la amnistía como una de las posibles causas de extinción de la responsabilidad de los funcionarios.

Por otra parte, tampoco puede constituir parámetro válido las referencias a normas preconstitucionales, no sólo por obvias razones de temporalidad (una disposición normativa preconstitucional no es referencia válida para juzgar la constitucionalidad de una institución que nace bajo la vigencia de un texto constitucional), sino porque el carácter y finalidad de tales disposiciones, las inhabilita para cumplir tal función. Es el caso de las amnistías del siglo XIX y principios del XX, que se dictaron bajo el régimen de Constituciones que no eran ni normativas ni democráticas.

Tampoco lo es la referencia al artículo 666.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en tanto que es un precepto procesal y, por tanto, instrumental o fiduciario, es decir, se limita a prever efectos procesales de una medida que podrá o no operar en función del Derecho sustantivo de cada momento histórico. Por eso dicho precepto tenía su sentido en relación con el artículo 112.3 del preconstitucional Código Penal de 1973 que contemplaba la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal junto con el indulto. Sin embargo, la amnistía desapareció del Código Penal de 1995, por lo que el citado precepto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal queda vacío de contenido en tanto que su aplicabilidad sólo es posible si va a remolque de un precepto sustantivo que la regule. De ahí que, tratándose de una norma que data de 1882 es posible sostener su "derogación tácita" ex apartado 3 de la disposición derogatoria única de la Constitución, de forma que se ha producido la cesación de la vigencia de la norma dada su incompatibilidad objetiva entre el contenido del precepto y la Constitución. En consecuencia, la referencia al citado precepto de la Ley de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	12/44	



Enjuiciamiento Criminal no constituye en modo alguno razón sólida para justificar la constitucionalidad de la amnistía que regula la Ley Orgánica 1/2024 sino al contrario: la desaparición de la figura de la amnistía en el artículo 130 del vigente Código Penal no puede sino interpretarse como un signo inequívoco de la voluntad del propio legislador de acomodar sus preceptos a la Constitución.

## 2. El silencio constitucional sobre la amnistía y sus implicaciones.

Una vez realizada tal precisión, es fácilmente constatable que la Constitución ni contempla expresamente ni prohíbe explícitamente la institución de la amnistía. La cuestión es si este hecho constituye argumento válido para postular la constitucionalidad de la amnistía en el contexto histórico actual y en los términos en que aparece regulada en la Ley Orgánica 1/2024.

El hecho de que la Constitución no mencione la amnistía no la convierte automáticamente en una figura constitucional, porque ello equivaldría a afirmar que son constitucionales las leyes (o cualquier otra disposición normativa o acto) por no estar expresamente prohibidas por la Constitución y bien sabemos que no es así, puesto que sólo si son conformes a sus preceptos y postulados pueden afirmarse que lo sean. Y lo mismo sucede con la inconstitucionalidad, que no se puede invocar por el sólo hecho de que la Constitución no tenga prevista una materia concreta como posible ámbito de regulación por la ley, sino sólo si la misma es contraria al contenido de la Constitución, a sus normas, principios e instituciones.

Los silencios legislativos no constituyen ninguna excepción en nuestro Derecho y es por ello que el ordenamiento jurídico arbitra mecanismos para intentar averiguar cuál ha sido la voluntad de su autor al omitir la regulación expresa de una figura o de una institución. En este sentido la doctrina viene a distinguir los silencios "de remisión", que permiten acudir por vía de la supletoriedad a otra norma o precepto para que entre en aplicación en un ámbito que no era el previsto originariamente para hacerlo, y los

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS	FECHA	26/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	13/44



silencios elocuentes o silencios "de exclusión" y que el principio democrático obliga a respetar no interfiriendo ni rellenando huecos que han sido obra consciente y legítima del propio legislador y que responden a su voluntad de dejar sin regular. Dicho de otro modo, en un Estado democrático el respeto a la voluntad del legislador -en este caso, del constituyente- conduce a rechazar que se colme un vacío normativo cuando, en primer lugar, éste expresa una decisión omisiva que el principio democrático obliga a respetar y, en segundo lugar, este deseo no vulnera ningún principio constitucional ni afecta al correcto funcionamiento del sistema.

Uno de los criterios hermenéuticos para determinar si estamos en presencia de un silencio de remisión o de exclusión es el examen de los antecedentes parlamentarios del texto del que trata de averiguarse cuál fue la voluntad, en este caso, del constituyente. Al Anteproyecto Constitucional de 5 de enero de 1978 se presentaron dos enmiendas relativas a la amnistía. La primera, la 505, fue formulada por el Grupo Mixto, y decía: "Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución". La enmienda no prosperó y, aunque de este hecho no se puede colegir una norma prohibitiva, sí es un dato indicativo de la inexistencia de la voluntad del constituyente de admitir la figura. Y junto a ello, algo que es más significativo aún, si cabe: que dada la excepcionalidad de la medida y de sus trascendentes efectos -que luego se analizarán- el constituyente concebía la amnistía, no como una función integrante dentro de la potestad legislativa, esto es, como uno de sus posibles contenidos, sino como una facultad diferenciada por ser cualitativamente distinta de la potestad legislativa.

En efecto, aunque nuestro ordenamiento admite la posibilidad de leyes singulares -y la ley que regula la amnistía lo es en tanto que excepciona la aplicación general de la ley-, sin embargo, la nota característica de las leyes es su generalidad. Las leyes singulares son admisibles si bien bajo el cumplimiento de dos condiciones:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	14/44	



una, que las diferencias introducidas por la ley singular estén objetivamente fundadas en una situación de diversidad fáctica, pues de lo contrario vulnerarían el principio de igualdad; y dos, que la finalidad perseguida por la misma se halle justificada objetivamente, es decir, que su contenido y el régimen singular que establece sean proporcionados al fin perseguido y que éste no sea contrario a ningún principio ni precepto constitucional.

La segunda enmienda, la número 744, fue realizada por UCD y en este caso, sí iba dirigida a establecer una prohibición (respecto de los indultos generales) que sí se admitió, y una concreta delimitación de las amnistías: "Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento", lo que no prosperó.

El constituyente optó por guardar silencio: ni estableció una prohibición de las amnistías junto a la prohibición de los indultos generales ni tampoco las admitió ni siquiera delimitando la competencia para acordarlas. Ciertamente ello no implica ni una admisión en toda regla ni una prohibición, si bien resulta significativo que la voluntad del constituyente haya quedado perfectamente reflejada en la literalidad del texto constitucional: los indultos, si son singulares, se admiten y los generales, se prohíben. Está claro, pues, en primer lugar, que en caso de haber admitido la amnistía por vía de dichas enmiendas, hubiera sido bajo la premisa de habilitación expresa y, en segundo lugar, que la Constitución rechaza la posibilidad de excepcionar la aplicación del Código Penal de forma general, por eso la excepcionalidad misma que supone el indulto impone que se realice un estudio pormenorizado, y concreto que examine y tenga en cuenta las circunstancias caso por caso y, obviamente, ello no se produce ni en los indultos generales ni en las amnistías que, por definición, no son concretas sino que abarcan a un grupo de personas que se benefician de tal excepcionalidad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	FECHA	26/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	15/44



### 3. Los indultos generales.

Uno de los argumentos tradicionales radica en que si los indultos generales están prohibidos por la Constitución [letra i) del art. 62 de la Constitución], más aún lo debe estar la amnistía, pues si está prohibido lo menos también debe estarlo lo más.

Como es sabido, el indulto general y la amnistía son dos especies de un mismo género: las denominadas "medidas de gracia", si bien presentan singularidades que las distinguen. Así, la amnistía corresponde acordarla al poder legislativo, mientras que los indultos son competencia del Gobierno; los indultos perdonan, de forma total o parcial, una pena que se ha impuesto en sentencia judicial, por lo que no alcanzan a los antecedentes penales -que siguen subsistentes-, pero la amnistía hace desaparecer retroactivamente el delito como si no hubiera existido nunca, de forma que también se eliminan los antecedentes y las consecuencias del mismo; los indultos sólo producen efectos en relación con penas impuestas por sentencias firmes, mientras que la amnistía también puede alcanzar a procesos judiciales ya iniciados y no resueltos o incluso a causas pendientes de incoación. Todo ello al margen, claro está, de que la amnistía, dada su previsión legal, sólo puede ser sometida al control del Tribunal Constitucional, y los indultos quedan sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. También difiere en relación a los sujetos pasivos a los que afecta uno y otra: los indultos que están contemplados en la Constitución son los que sólo pueden afectar a individuos concretos, en tanto que los indultos generales están terminantemente prohibidos [art. 62.i)]. Este dato no es baladí. Esta nota de generalidad que caracteriza a los indultos generales y que provocó que el constituyente los rechazara es la misma que define la amnistía, puesto que beneficia, asimismo, a un grupo de sujetos.

Pues bien, dado el silencio que la Constitución guarda en relación a la amnistía, que ni la permite ni la prohíbe expresamente, es necesario indagar en la *mens* del constituyente para intentar averiguar su voluntad al respecto.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	16/44	



De las notas diferenciadoras que se han expuesto cabe colegir que los indultos tienen efectos más leves que la amnistía, en tanto que los primeros afectan a la pena -no a los antecedentes ni a la existencia del delito, que continúan intactos- mientras que los segundos lo hacen al delito, haciendo que desaparezca éste y sus consecuencias. Conforme al principio a *minori ad maius*, no parece que pudiera estar en la intención del constituyente prohibir el indulto y permitir la amnistía. Como ha afirmado la doctrina, si conforme al aforismo "quien puede lo más, puede lo menos" (*qui potest plis, potest minus*), cabe afirmar a *contrario sensu* que "quién no puede lo menos, no puede lo más".

#### 4. Los motivos en que la Ley Orgánica 1/2024, pretende sustentar su constitucionalidad.

Ya se ha señalado que, como no podía ser de otra manera, sólo la Constitución misma puede servir de parámetro de enjuiciamiento y que, por tanto, sólo la Constitución puede sernos de utilidad para tal examen. En orden al mismo es conveniente analizar las razones en las que la Ley Orgánica pretende sustentar su supuesta constitucionalidad:

##### a) En regímenes de nuestro entorno.

El Preámbulo (apartado I) alude a que regímenes constitucionales de nuestro entorno, como Italia, Francia o Portugal admiten la amnistía. Ahora bien, este dato, lejos de servir de justificación para fundamentar la constitucionalidad de la medida, juega en su contra, puesto que precisamente es la previsión expresa en sus Constituciones y los requisitos establecidos para aplicarla, lo que marca la diferencia con nuestro caso, que no contempla esta figura, ni para prohibirla ni para permitirla.

En efecto, el artículo 79 de la Constitución italiana prevé expresamente tanto la amnistía como el indulto si bien exige que sean otorgados por ley aprobada "por una

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	17/44	



mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara, en cada uno de sus artículos y en la votación final". El artículo 34 de la Constitución francesa establece la amnistía como una de los posibles contenidos de las leyes. El artículo 161 de la Constitución de Portugal la establece como una de las competencias de la Asamblea de la República, junto con la posibilidad de conceder "perdones genéricos".

En cualquier caso, en primer lugar, las constituciones de otros países no constituyen parámetro válido para juzgar la constitucionalidad de las leyes españolas, sino sólo y exclusivamente lo es nuestra Constitución, sus valores, principios y reglas y, en segundo lugar, dichas constituciones regulan expresamente la amnistía, lo que subraya la necesidad de su referencia expresa e inequívoca como manifestación del constituyente de admitirla.

**b) Otras normas de nuestro ordenamiento jurídico.**

El párrafo séptimo del apartado IV del Preámbulo alude al artículo 666.4ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Sin embargo, como ya se ha razonado, no puede dejar de tenerse en cuenta que un precepto de carácter procesal está al servicio del Derecho sustantivo, que en este caso lo estaba al Derecho del régimen dictatorial preconstitucional (algo que dice mucho sobre las pocas posibilidades de su utilización).

Tampoco resulta válida la referencia a preceptos reglamentarios de carácter puramente disciplinario, como es el caso del artículo 16 del Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, cuando señala la amnistía como una de las causas de extinción de la responsabilidad de los funcionarios, ni el que una Ley (Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática) considere vigente la Ley de Amnistía 46/1977, una ley, por cierto preconstitucional por lo que no resulta antecedente válido, no sólo por obvias razones de temporalidad (fue dictada antes de la Constitución) sino porque su legitimidad provenía de los principios constitucionales que con ella se proyectaban sobre los efectos de una normativa dictada bajo el régimen dictatorial.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	18/44	



Ninguna de estas leyes -ni ninguna otra- puede ser parámetro de constitucionalidad de otra y el hecho mismo de plantearse que la normativa autonómica pueda serlo, como parece hacer el preámbulo, prescindiendo de la Constitución misma, supone la inversión misma del sistema constitucional.

En puridad, no es que el Preámbulo contenga tal afirmación, pero el hecho de considerar que la referencia a estas normas pueda coadyuvar a defender la constitucionalidad de la amnistía es lo que pone de manifiesto la debilidad del argumento y revela la ausencia de otro de mayor consistencia.

### c) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Otro argumento a favor de la constitucionalidad, según el Preámbulo (apartado IV) es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pero el problema es que no puede hablarse de jurisprudencia en modo alguno, pues ello requeriría que se hubieran dictado varias sentencias en un mismo sentido del que pudiera afirmarse la existencia de un *corpus* doctrinal. La única referencia que se hace a la doctrina del Tribunal Constitucional es a la contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre. Pero tal doctrina no puede servir para el fin perseguido, pues se dicta en una cuestión de inconstitucionalidad (en realidad varias cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, interpuestas por diversas magistraturas de Trabajo) respecto a la Ley 1/1984, de 9 de enero, de modificación de la Ley 46/1977, que fue declarada (la Ley 1/1984) inconstitucional por atentar contra el principio de seguridad jurídica, en cuanto declaraba imprescriptibles las acciones para solicitar la nulidad de los despidos que se encontraban dentro del ámbito de la medida de gracia, incluso aunque ya existiera pronunciamiento judicial declarando su prescripción. Eso significa que la sentencia se centra en los efectos de la denominada «amnistía laboral» correspondiente al ámbito de las relaciones jurídico-privadas. En cualquier caso, nada tiene que ver este tipo de amnistía al que estamos analizando. En la llamada "amnistía laboral" no se anularon sentencias condenatorias, ni se impidió a los jueces y tribunales

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	19/44	



perseguir presuntos delitos, ni se referían o beneficiaban a personas condenadas o en curso de serlo. En consecuencia, el término "amnistía" sólo impropiaamente puede ser utilizado y sólo metafóricamente puede ser interpretado cuando se utiliza en el ámbito laboral.

También se alude a la sentencias del Tribunal Constitucional 28/1982, 63/1983, de 20 de julio, y 116/1987, de 7 de julio (apartado V del preámbulo). Pero en todo caso se olvida que todas ellas están tratando de la legislación relativa a las consecuencias de una amnistía preconstitucional (la de la Ley 46/1977), que se dictó en respuesta a un régimen dictatorial preconstitucional, esto es, anticonstitucional. Precisamente lo que hizo la Ley 46/1977 fue irradiar hacia el pasado los valores que empezaban a sustentar nuestro Estado social y democrático de Derecho antes incluso de haberse implantado el régimen constitucional en España. Y fue precisamente esta finalidad lo que legitima ante la Constitución la procedencia de la medida. La diferencia es patente: la amnistía cuya constitucionalidad se está analizando no es una respuesta para reparar una situación anticonstitucional, sino justo al revés. Después se volverá sobre esta cuestión.

Sin embargo, el Preámbulo podría haber citado, y no lo ha hecho, el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981, de 25 de marzo, en el que se afirma:

*"la aplicación de las medidas generales de gracia (...) prohibidas hoy por norma constitucional expresa artículo 62.i) de la Constitución (...) una Constitución [la de 1978] que insta un orden jurídico-político dentro del que **carecen de sentido y resultan inadmisibles estas medidas generales de gracia**" (FJ 2).*

**d)** Está implícito en el Preámbulo, aunque no aparezca desarrollado, el argumento de que las Cortes Generales, como representantes del Pueblo, reflejo del pluralismo político, están habilitadas para dictar una Ley Orgánica de tal contenido. El silogismo sería el siguiente: si la amnistía no está prohibida por la Constitución, las

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	20/44	



Cortes pueden concederla, pues el poder legislativo no necesita para desenvolverse de "autorizaciones" o "previsiones" expresas en la Constitución. Tal argumento no puede acogerse, pues en él se olvida que no sólo es inconstitucional lo expresamente prohibido en la Constitución, sino toda norma o acto contrario a la misma.

e) En definitiva y recapitulando, para ilustrar sobre el empaque del pretendido (por el Preámbulo) fundamento constitucional de la amnistía, basta con afirmar que el soporte argumental puede resumirse en que la amnistía es aludida en diversas normas, bien preconstitucionales o reglamentarias, que a ella se alude también (sin regulación alguna) en normas internacionales o en Constituciones de otros países, y que una Ley preconstitucional otorgó una amnistía con el fin de reparar daños producidos por un régimen dictatorial y, por tanto, anticonstitucional, sobre cuya legislación de concreción el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, argumentos que a juicio de este Consejo Consultivo son inapropiadas para justificar la constitucionalidad de la Ley Orgánica.

### 5. La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024.

Al margen de la retórica del Preámbulo -que carece de naturaleza normativa- para llegar a esta conclusión o a su contraria ha de analizarse el contenido de la Ley Orgánica, que es lo que determinará si la misma es o no inconstitucional puesto que, como ya se ha advertido, no cabe un planteamiento en términos absolutos ni abstractos, esto es, si la institución de la amnistía es o no contraria a la Constitución, sino si resulta o no respetuosa con sus principios y valores.

La respuesta no descansa en la supuesta y apriorística conculcación de los referidos principios referidos en abstracto sino que se halla en la finalidad perseguida por la Ley Orgánica al margen de concretas previsiones, pues son los motivos y carácter de un acto lo que le convierte en distinto. De hecho, los motivos y el carácter de un acto marcan continuamente en Derecho sus consecuencias: la buena fe, la intencionalidad, la imprudencia, la simulación o el fraude. No existe, pues, un acto para

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	21/44	



el que sean irrelevantes sus motivos y su finalidad. De ahí que la desviación de poder consista precisamente en la utilización de potestades para fines distintos de los asignados por el ordenamiento jurídico. Por ello, una amnistía para "perdonar" delitos tipificados por un régimen autoritario al servicio de su carácter no constitucional es una institución radicalmente distinta de una amnistía para "perdonar" delitos cometidos, no ya dentro de un régimen constitucional, sino contra el mismo orden formal y materialmente constitucional.

Sobre esa base, podemos ya entrar a examinar las razones aducidas en el borrador de Acuerdo, que merecen las siguientes consideraciones:

**a) La infracción del artículo 66.2 de la Constitución.**

El borrador de Acuerdo considera que la Ley Orgánica 1/2024 infringe el artículo 66.2 de la Constitución, ya que este no incluye entre las funciones de las Cortes Generales la de otorgar amnistías. El precepto dispone que "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".

La cuestión primordial se centra en si la concesión de amnistías forma parte de la potestad legislativa del Estado, como uno de los posibles contenidos normativos de la ley, o si se trata de una función distinta. Los defensores de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024 afirman que la amnistía es una decisión política que puede adoptar el legislador sin necesidad de contar con una habilitación específica en el texto constitucional. Sin embargo, como hemos examinado, en los países de nuestro entorno que admiten la amnistía la establecen expresamente (la Constitución francesa como uno de los posibles contenidos de las leyes, la portuguesa la admite junto con los "perdones genéricos", y la italiana no sólo la prevé expresamente sino que exige una mayoría cualificada en cada uno de sus artículos y en la votación final). Por tanto, ya sea como contenido posible de la ley o ya sea como función de las Cortes diferenciada

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	FECHA	26/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	22/44



de la potestad legislativa, para ser constitucional la amnistía debe estar prevista de forma expresa en el propio texto constitucional, tanto más si consideramos, como después se hará, que se trata de una medida excepcional que, como tal, debe estar contenida en el denominado "Derecho excepcional" y no en el "Derecho ordinario".

Para los defensores de la constitucionalidad de esta Ley, las Cortes Generales son titulares de la potestad legislativa del Estado. La Constitución no establece un listado de posibles contenidos de la Ley, por lo que cualquier materia y contenido podría ser asumido por ella sin necesidad de que la Constitución le habilite de forma expresa para cada uno de ellos. Y la Ley puede prestar su fuerza propia a cualquier contenido; pero a cualquier contenido que sea constitucional, hay que añadir.

Admitiendo que la Constitución no establece una reserva de materias a la ley y que esta puede acometer la regulación de cualquier materia, ha de tenerse presente que la Constitución impone un condicionante a su validez, cual es la vinculación de su contenido a la propia Constitución, que le precede en el orden jerárquico, por lo que no puede contradecir sus preceptos y principios, so pena de inconstitucionalidad. Como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023, de 2 de octubre, "la vinculación de la ley a la Constitución es, aquí también, de carácter negativo, excluyente de toda transgresión constitucional".

En este sentido no puede admitirse que en nuestro sistema constitucional exista una absoluta libertad de determinación del contenido normativo de las leyes en tanto que, en primer lugar, ha de respetar los preceptos constitucionales (y respetar no es desarrollar ya que las leyes no se dictan "en ejecución" de la Constitución) y, en segundo lugar, porque la Constitución impone a las leyes condicionamientos modales (es decir, contenidos formales concretos) y condicionamientos sustantivos (es decir, respeto a los principios, valores y reglas) que no pueden trasgredir.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	23/44	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por tanto, que no haya cuestión ni materia que la competencia parlamentaria no pueda asumir no significa que pueda ejercerse de forma incondicional y ajena a cualquier límite. Para empezar, la competencia legislativa de las Cortes ha de resultar respetuosa tanto con el contenido esencial de los derechos fundamentales, como con las reglas, principios y valores constitucionales. Tales son las prohibiciones implícitas que hacen que la ausencia de prohibición expresa de regular ciertas materias no suponga la posibilidad legítima de hacerlo con cualquier contenido (v.gr. la esclavitud no aparece contemplada en la Constitución ni siquiera para prohibirla y ello no significa que las Cortes, amparadas en esta suerte de cláusula abierta habilitante que encierra la expresión "potestad legislativa del Estado" y la innecesariedad de habilitación constitucional expresa, pudieran dictar una ley para regularla, pues es contraria a los postulados constitucionales y a los valores y principios en que se asientan). En consecuencia, no es necesario que la Constitución en su literalidad rechace una institución para entender que la misma vulnera su espíritu, de tal suerte que deben reputarse inconstitucionales todas aquellas disposiciones que por su naturaleza y contenido colisionen con la misma, por lo que para determinar si una ley alcanza el canon de constitucionalidad ha de examinarse bajo el prisma de las reglas y principios constitucionales que representan auténticas prohibiciones implícitas y límite infranqueable que el legislador no puede traspasar.

Es en este limitado sentido en el que se debe entender la vinculación positiva a que las Cortes Generales están sometidas, al igual que el resto de los poderes públicos (artículo 9.1 de la Constitución), por cuanto la sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre, declaró que sobre todos los poderes del Estado pesa el deber positivo de realizar sus funciones conforme a la Constitución, si bien, habría que añadir, que con una diferencia: éstos quedan vinculados a lo que les permitan las leyes, pudiendo actuar con discrecionalidad respecto de la aplicación de las mismas, y las Cortes, en tanto pueden modificarlas y derogarlas, no quedan vinculadas por ellas sino que gozan de un amplio margen de actuación a la hora de ejercer la potestad legislativa pero, eso sí, dentro de los principios, valores y reglas constitucionales.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	24/44	



En consecuencia, la constitucionalidad de una ley de amnistía no depende tanto de cómo se interprete la ausencia de prohibición expresa como de si es compatible con sus mandatos. Y esta Ley Orgánica, podemos avanzar, no lo es porque, como se analizará a continuación, en primer lugar, supone una vulneración del principio de separación de poderes, en segundo lugar, debería de estar prevista expresamente en la Constitución (precisamente porque es una figura típica del Derecho de excepción) y, por último, porque es contraria a los principios de igualdad y seguridad jurídica y supone un ejercicio arbitrario del poder legislativo.

**Por tanto, el recurso puede fundarse en la infracción al artículo 66.2 de la Constitución.**

**b) Los motivos y finalidad de la amnistía. El Estado social y democrático de Derecho en que España se constituye (art. 1.1 de la Constitución).**

Como ya se ha examinado, son escasos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se refieren a la amnistía, resultando reseñable los que se hacen en relación con la contenida en la Ley 46/1977. Dicha ley ostentaba toda su legitimidad; una legitimidad que se apoya en su fundamento, que no era otro que el deseo común de terminar con la dictadura y con el dramatismo de sus efectos y comenzar con la democracia y sus valores. El propio Auto 32/1981, de 25 de marzo reconoce en aquella amnistía un instrumento que adquiere sentido precisamente por el contexto de tránsito y cambio de régimen político, una medida que se alza frente a un Derecho injusto, por lo que se considera legítimo y procedente borrar los delitos calificados como tales bajo el dominio de un régimen dictatorial y un Código Penal ajeno a los valores democráticos. De hecho, el Tribunal Constitucional en su sentencia 63/1983 declaró que la amnistía funciona para los cambios de régimen político porque el nuevo régimen viene a considerar que la legislación anterior era injusta.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	25/44	



Pero en este caso no ha existido ningún cambio de régimen político en el que el subsiguiente haya venido a inhabilitar los principios, valores y reglas del anterior. Tampoco el Código Penal, bajo cuya vigencia se han cometido los delitos que la Ley Orgánica 1/2024 pretende amnistiar, vulnera el principio de justicia ni ha recibido cuestionamiento alguno por quebrantar los principios constitucionales. Al contrario. En el caso de la amnistía que examinamos, su finalidad y contenido formales suponen la eliminación del mundo jurídico de sentencias firmes que juzgaban hechos relacionados con atentados contra el régimen constitucional y sus consecuencias, y elimina la posibilidad de perseguir y a enjuiciar los hechos presuntamente delictivos que aún no han sido objeto de enjuiciamiento. La amnistía que contempla la Ley Orgánica supone, en consecuencia, una renuncia temporal y material a la defensa del orden constitucional y como tal no puede encontrar respaldo en la Constitución, por más que se haya dictado con la mayoría suficiente y respetando el procedimiento, precisamente porque es el régimen constitucional mismo el lesionado por la Ley Orgánica 1/2024, en concreto el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España, tal y como proclama el artículo 1.1 de la Constitución. Y eso es cabalmente lo que hace que el texto suponga una vulneración del conjunto de principios que se invocan en el borrador de Acuerdo.

Si se nos permite el símil, una reforma de la Constitución ex artículo 168 que suprimiera la democracia no podría considerarse fundada en la Constitución por más que se contara con mayoría suficiente y se utilizara el procedimiento referido en ese precepto, puesto que, como la mejor doctrina tiene afirmado, "establecida la democracia como base del orden constitucional, la Constitución impone implícitamente la prohibición de suprimir la democracia misma", de modo que "si tal cosa ocurriera la nueva Constitución resultante *no tendría el fundamento de su validez en la actual*, sino en la eficacia, exactamente igual que ocurre cuando se crea una Constitución nueva tras un proceso constituyente con explícita ruptura con el orden anterior".

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	26/44	



Podría argüirse que los motivos que sustentan la Ley Orgánica son constitucionalmente legítimos, en la medida en que la finalidad confesa perseguida es "la normalización institucional, política y social en Cataluña" si bien existen datos que revelan que la Ley viene a satisfacer una reivindicación de los llamados "partidos políticos separatistas" que no es nueva. En efecto, los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural presentaron el día 16 de marzo de 2021 una "Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español", que el día 23 de marzo de 2021 la Mesa del Congreso inadmitió a trámite por inconstitucional con el aval de un informe de los letrados de las Cortes. El Acuerdo de la Mesa del Congreso era del siguiente tenor: "Comunicar a los Grupos Parlamentarios autores de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme entraría en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62.i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales".

Manifestaciones similares se fueron reproduciendo con reiteración por mandatarios políticos antes de las elecciones de 2023, ningún partido político incluyó la amnistía en sus programas electores, y existía univocidad y coincidencia absoluta en el rechazo a la amnistía por inconstitucional.

En este sentido, el preámbulo de la Ley Orgánica falta a la verdad cuando considera que "una amnistía es aplicable en el Estado constitucional en circunstancias de especial crisis política", porque la ideación de la amnistía por los partidos y fuerzas separatistas era muy anterior y los que ahora son sus actuales precursores sostenían entonces su indudable inconstitucionalidad. En consecuencia, la amnistía no encuentra su justificación en crisis política alguna sino en las exigencias y condiciones -por todos conocidas- de algunos partidos políticos para otorgar los apoyos necesarios a la investidura.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	27/44	



Por eso cabe afirmar que estamos ante una amnistía que no se funda en valor o principio alguno constitucional, que no está al servicio de los intereses generales, que sirve a objetivos puramente de conveniencia política, lo que le sitúa en la desviación de poder y le hace incurrir en la arbitrariedad cuya interdicción garantiza la Constitución en su artículo 9.3.

**c) El principio de separación de poderes y la exclusividad de la función jurisdiccional (apartados 1 y 3 del art. 117 de la Constitución).**

La separación de poderes constituye un principio nuclear del constitucionalismo, tal y como recoge la sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio, cuyo fundamento jurídico 5 afirma:

*"(...) la separación de poderes es un principio esencial de nuestro constitucionalismo. La idea de que el poder público debe estar dividido en varias funciones, confiadas a autoridades distintas y separadas unas de otras, se encuentra en la raíz del constitucionalismo moderno y en el origen de nuestra tradición constitucional. La separación tripartita de los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, quedó consagrada en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en términos que resuenan en nuestra Constitución vigente, como este tribunal ha tenido ocasión de recordar (STC 37/2012, de 19 de marzo, FFJJ 4 y 5).*

*De este modo, el principio de división y separación de poderes es consustancial al Estado social y democrático de Derecho que hemos formado los españoles mediante la Constitución de 1978 (art. 1.1 CE), pues se trata de un principio político y jurídico que impregna la estructura de todos los Estados democráticos. En efecto, aunque la Constitución de 1978 no enuncia expresamente el principio de separación de poderes, sí dispone que «[l]as Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 CE); que el Gobierno «[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 97 CE); y que «[e]l ejercicio de la potestad*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS	FECHA	26/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	28/44



*jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes» (art. 117.3 CE); a lo que se añade que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican» (art. 106.1 CE).*

*Nuestra jurisprudencia se ha referido reiteradamente al principio de división y separación de poderes (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 123/2001, de 4 de junio, FJ 11; 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 4; 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3; 149/2020, de 22 de octubre, FJ 4; y 34/2021, de 17 de febrero, FJ 3, por todas), resaltando que se trata de un principio esencial del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), como han recordado las SSTC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6, que se encuentra estrechamente vinculado a las previsiones del art. 66.2 CE (las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado), del art. 97 CE (el Gobierno dirige la Administración civil y militar y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria) y del art. 117.1, 3 y 4 CE (independencia de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial, que ejercen en exclusiva la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, sin perjuicio de las funciones que les puedan ser atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho).*

*De este modo, debe tenerse en cuenta que si bien «la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones», legislativa y ejecutiva, «a pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97- y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	29/44	



*que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro» (STC 166/1986, FJ 11).*

*Por otra parte este tribunal también ha recordado que nuestro sistema constitucional, aparte de la regla de atribución de la potestad reglamentaria en el art. 97 CE, no contiene una «reserva de reglamento», lo cual no impide, cierto es, que una determinada materia, por su carácter marcadamente técnico, resulte más propio que sea objeto de una regulación por una norma reglamentaria que por una con rango legal (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 3; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24; 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9). Por lo demás, conforme a lo previsto en el art. 106.1 CE, «el control de legalidad de las normas reglamentarias es también competencia propia de los órganos del poder judicial que pueden, en consecuencia, sea anularlas, sea inaplicarlas, cuando las consideren contrarias a la ley» (STC 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3).*

*El principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional, al que corresponde, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC), entre otras funciones relevantes, el control de constitucionalidad de las leyes y la resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.*

*Así, como este tribunal ha recordado en su STC 124/2018, FJ 6, siendo la forma política de nuestro Estado la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), las Cortes Generales, que ejercen la potestad legislativa estatal, «tienen, por definición, una posición preeminente sobre el Poder Ejecutivo», si bien ello «ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales [STC 191/2016, FJ*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	30/44	



6.C).c)]. *La Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Esta distribución o equilibrio de poderes que, como hemos adelantado, responde a la forma parlamentaria de Gobierno (art. 1.3 CE), y más específicamente, a lo que se ha dado en denominar ‘parlamentarismo racionalizado’ (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6), la realiza la Constitución en sus títulos III, ‘De las Cortes Generales’, y IV, ‘Del Gobierno’, definiendo, a su vez, el título V, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que vienen a establecer el sistema de frenos y contrapesos en que consiste la democracia (STC 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 2)”.*

De acuerdo con la configuración de tal principio en los Estados constitucionales, corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar o hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117.3 de la Constitución) sin posibilidad de compartirla ni delegarla en ningún otro poder estatal, como derivación directa de la llamada "vertiente positiva de la exclusividad jurisdiccional".

Ahora bien, como aclaración previa y para situar la cuestión, debe dejarse reseñado que cuando se afirma que la amnistía vulnera el principio de separación de poderes en el sentido de que supone una injerencia en las funciones del poder judicial no quiere decirse que el legislador, al acordar la amnistía, realice un nuevo juicio que sustituya al ya realizado por los jueces y tribunales, ni tampoco que represente un juicio sobre el ejercicio de la función jurisdiccional de los mismos; ni tan siquiera una

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	31/44	



exclusión de los tribunales en el control y aplicación de las consecuencias de la amnistía, que a ellos sigue correspondiendo.

Pero indudablemente la derogación retroactiva, singular y transitoria de delitos, penas y demás efectos previstos en el Código Penal en que consiste la amnistía despliega importantes consecuencias sobre el resultado del ejercicio de la función jurisdiccional ya que supone la invasión, la injerencia y, en definitiva, la exclusión del Poder Judicial instituido en la Constitución, al bloquear tanto el control en la ejecución de las penas impuestas en sentencias firmes como el enjuiciamiento de las causas criminales en curso o pendientes de incoación. De este modo sustrae parte de sus funciones jurisdiccionales al dejar sin efecto las sentencias dictadas, al borrar los delitos y penas de los sujetos que han sido enjuiciados y al cerrar el paso a la posibilidad de perseguir y enjuiciar los presuntos delitos que los sujetos amnistiados cometieron al dar vida con sus conductas y con la comisión de los hechos a los tipos penales previstos en un Código Penal aprobado bajo la legitimidad de un régimen democrático y con todas las garantías.

Así pues, la vulneración al principio de separación de poderes no se produce porque el legislativo sustituya al judicial en su función de dictar sentencias, sino por la incidencia que se produce en las dictadas por jueces, que ni pueden ejecutar sus condenas ni pueden perseguir los delitos pendientes de enjuiciamiento. En definitiva, la amnistía de la Ley Orgánica 1/2024 afecta al principio de división de poderes puesto que incide en el ejercicio de la función jurisdiccional al dejar vacío de contenido el fruto del ejercicio de esa función jurisdiccional por un Poder Judicial constitucionalmente instituido.

Por eso esta operación de "borrado y olvido" de los delitos sólo se justifica cuando acontece un cambio de régimen político, en que la función jurisdiccional ejercitada bajo su vigencia no aparece respaldada por la nueva legitimidad política

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	32/44	



democrática en que los nuevos valores imperantes son los propios de un Estado de Derecho.

De ahí que resulte conveniente reiterar que la amnistía que amparaba la Ley 46/1977 no afectaba al principio de separación de poderes, al desenvolver sus efectos sobre decisiones judiciales de un régimen que no era constitucional. Pero en la medida en que la Ley Orgánica 1/2024 supone la supresión del ejercicio de la función jurisdiccional con carácter retroactivo por el Poder Judicial instituido en la Constitución no respecto de cualesquiera hechos, sino en gran medida de aquellos que se han considerado "delitos contra la Constitución" (así se intitula el título XXI del Código Penal), resulta contraria a la Constitución. No cabe sostener que la Constitución puede amparar actos y hechos que tienen por objeto atacar al propio orden constitucional.

Por esta razón, para ser respetuosa con la separación de poderes y para considerar su adecuación a la Constitución, la amnistía tendría que encontrarse expresamente prevista en la Constitución (como así lo hizo la Constitución de 1931) y no integrarse en lo que se denomina "legislación ordinaria" sin previa habilitación constitucional que la autorice. Es lo mismo que acontece a los estados de alarma, excepción y sitio. En tanto suponen medidas de excepción que están contempladas en la Constitución y si lo estuvieran en la legislación ordinaria (en ley orgánica o ley ordinaria sin previsión expresa previa en la Constitución) serían inconstitucionales por dos razones: porque las excepciones han de ser expresas y porque, para que sean constitucionales, han de estar previstas en la Constitución como expresión de la voluntad del constituyente de admitirlas.

Esta excepcionalidad que provoca la necesidad de que esté expresamente prevista en la Constitución como premisa para que pueda calificarse como medida constitucional ha sido resaltada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de noviembre de 2013, en la que afirmó:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	33/44	



"La CE, según hemos expresado, ha reconocido el derecho de gracia en los términos establecidos en el art. 62; esto es, limitado, pues, a los indultos particulares, al excluirse del derecho de gracia tanto a los de carácter general (art. 62.i CE), como la amnistía" (FJ 6).

Y el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, con cita de su sentencia 63/1983, llegó a afirmar:

*"la amnistía (...) es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve (...)."*

De tal afirmación cabe colegir que no procede admitirla cuando la democracia plena se ha conseguido y consolidado. Hacerlo en este momento histórico es tanto como afirmar que nuestro sistema constitucional es tan antidemocrático que necesita recurrir a la amnistía para hacer justicia material y reparar situaciones jurídicas injustas generadas por perseguir la Justicia hechos y conductas calificadas como delito en su ordenamiento jurídico.

Podría argumentarse en contra de lo que acaba de afirmarse que este mismo efecto de injerencia y exclusión del Poder Judicial podría predicarse del indulto en tanto que constituye también una excepción a tal exclusividad ya que impide juzgar y, sobre todo, ejecutar lo juzgado. Sin embargo, el indulto se halla previsto expresamente en la Constitución (arts. 62.i, 87.3 y 102.3), lo que, por definición, lo hace insusceptible de calificarse como inconstitucional.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	34/44	



También las rebajas de penas por beneficios penitenciarios se suelen invocar como prueba de excepción de la exclusividad porque modifican las penas acordadas en sentencia judicial firme. Pero debe tenerse en cuenta que se autorizan por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, por lo que las mismas forman parte de la función jurisdiccional en su plenitud, de la que no resulta privado por ningún otro poder público.

El borrador de Acuerdo acierta, pues, cuando propugna fundar el recurso en el principio de separación de poderes, pero no porque la Ley atribuya a otros poderes el ejercicio de la función jurisdiccional, sino porque supone la exclusión del Poder Judicial y la eliminación del mundo jurídico de la virtualidad de sentencias firmes que han castigado delitos cometidos contra el orden constitucional.

**En conclusión, en los términos referidos puede considerarse fundado el Acuerdo cuando invoca la infracción del principio de separación de poderes.**

**d) El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.**

Como tiene afirmado la jurisprudencia con reiteración, el principio de igualdad no supone la igualación, sino el derecho a no ser discriminado y a la diferenciación justificada, esto es, a que la diferenciación no sea arbitraria o irrazonable. Como expresa la sentencia del Tribunal Constitucional 9/2010, de 27 de abril:

*"es doctrina reiterada que el principio de igualdad no prohíbe cualquier tratamiento desigual, sino, específicamente, aquellas desigualdades que, de un lado, 'resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados', o que, de otro lado, impliquen consecuencias jurídicas que no 'sean proporcionadas a la finalidad perseguida', y que, por ello, generen 'resultados excesivamente gravosos o desmedidos'. (...). En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	35/44	



*proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 2/1983, de 24 de enero, FJ 4; 23/1984, de 20 de febrero, FJ 6; 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 110/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8, por todas) (STC 154/2006, de 22 de mayo, FJ 4)".*

No cabe duda, pues, que es constitucionalmente legítima la diferencia de trato antes situaciones significativamente diferentes. Tal es el sentido del artículo 14 de la Constitución, la prohibición de diferencias de trato no justificadas, desproporcionadas e irrazonables. Ahora bien, siendo el legislador quien debe apreciar si la situación contemplada merece un trato diferente, dicha valoración no puede ser arbitraria sino que tiene límites constitucionales, pues no puede ir contra otros preceptos constitucionales ni contra la esencia de la propia igualdad, esto es, no puede abrazar una desigualdad irrazonable.

La cuestión es si la exigencia objetiva que para el ordenamiento supone la igualdad es aquí satisfecha, es decir, si concurren elementos que permitan calificar como diferentes las situaciones y que tal diferencia puede constitucionalmente legitimar un trato distinto. El propio Tribunal Constitucional así lo ha afirmado en su sentencia 361/1993, en que afirma que la amnistía debe respetar la igualdad, de modo que el legislativo tiene un amplio margen para definir el colectivo beneficiado por ella, pero está sujeto a la Constitución y no puede infringir el derecho a la igualdad de otros colectivos no incluidos en el ámbito de la ley, de forma que si se excluye a otros debe ser en virtud de una diferencia objetiva, razonable y razonada.

También el Tribunal Constitucional afirmó en sus sentencias 345/1993, 116/1987 y 63/1983 que la amnistía responde a un valor de justicia, pero siempre debe respetar la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En este sentido, cabe sostener que la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	36/44	



amnistía, en tanto supone un privilegio de impunidad, constituye una quiebra de la igualdad formal ante la ley, pues aquellos individuos que realicen esos mismos delitos bajo la vigencia del mismo Código Penal no van a recibir el mismo trato benevolente que otros, cuyas conductas antijurídicas escapan de su aplicación al ser declaradas impunes, siendo el único hecho diferencial que la comisión y sanción de estos últimos se han cometido en el marco y al servicio del llamado proceso independentista. El *quid* de la cuestión está en dilucidar si ese hecho, claramente contrario a la Constitución, puede legítimamente merecer del legislador un trato favorable diferente del que van a recibir quienes no participaron en ese proceso y hubieran podido cometer los mismos delitos durante la vigencia de la misma normativa punitiva.

No parece que desde la propia Constitución pueda legítimamente sostenerse la discriminación positiva a favor de quienes protagonizaron la alteración del orden constitucional. El resultado es claramente desproporcionado, lo que proscribire el principio de igualdad constitucional (sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001), tanto más en relación a aquellos delitos que atentan contra la integridad física o moral de las personas (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de abril de 2001).

En consecuencia, en tanto la amnistía supone que determinados delitos sean excluidos de su condición de ilícitos penales, y en tanto esta derogación retroactiva que ello supone no constituye una derogación *erga omnes*, sino sólo respecto de determinados sujetos, con la consecuente inaplicación de las consecuencias punitivas de la comisión de hechos delictivos sólo a un determinado grupo de personas, y no existiendo un hecho diferencial suficientemente justificativo de tal trato diferente respecto de otros sujetos, la conclusión no puede ser otra que la amnistía que aquí estamos considerando es contraria al principio de igualdad y, por tanto, inconstitucional.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	37/44	



En ese sentido, como el borrador de Acuerdo pone de relieve, no resulta constitucionalmente justificado desde el punto de vista constitucional la creación *ad hoc* de tipos penales diferentes de los contemplados en el Código Penal sólo a favor de los beneficiarios de la amnistía, de modo que durante doce años y doce días han existido por obra de la Ley Orgánica en cuestión, dos Códigos Penales. Como el propio borrador afirma, con cita del Auto del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2024, recaído en la Causa Especial 20907/2017:

*"El legislador ha estimado necesario abrir un paréntesis a cien años de jurisprudencia y hacerlo para unos hechos y unos protagonistas muy concretos. Un paréntesis que volverá a cerrarse para todos los demás ciudadanos que han sido condenados por un delito de la misma naturaleza.*

*Y eso es lo que hace en el art.1.4 de la Ley de Amnistía al restringir el concepto de enriquecimiento mediante la exclusión de todas aquellas acciones de apoderamiento o distracción que, dirigidas a lograr la independencia de Cataluña, no hayan estado filtradas '(...) por el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial'.*

*Para ello descompone y fragmenta la tipicidad del delito previsto en el artículo 432 del CP. Crea una malversación ad hoc que no considera punible y selecciona, entre todos los fines que pueden animar al autor, uno que santifica el acto de desapoderamiento -'el contexto denominado proceso independentista catalán'- y libera de toda responsabilidad criminal."*

**Por tanto, puede entenderse fundado el Acuerdo cuando invoca la infracción del principio de igualdad contemplado en el artículo 14 de la Constitución.**

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	38/44	



**e) El principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución.**

Debe recordarse, en este orden de consideraciones, que desde la sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio (FJ 10) (doctrina reiterada en STC 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 7) el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que los principios del artículo 9.3 de la Constitución no son "compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho".

En relación con el principio de seguridad jurídica ha de afirmarse que se ha distinguido en su contenido una doble vertiente, la subjetiva, relativa a la certeza de la norma, y la objetiva, reconducible a la idea de previsibilidad, pero sin desconocer la existencia de otros componentes en el principio (STC 273/2000, de 15 de noviembre, FF. JJ. 9 y ss.) y como destacó la sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012, de 13 de diciembre (FJ 8), "sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre", pues "es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico".

En palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional 135/2018 de 13 de diciembre, citada en el borrador de Acuerdo, *la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero). El primero de los aspectos se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4).*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	39/44	



Sobre esa base, la inseguridad jurídica se genera en la Ley Orgánica cuando en una materia de contenido claramente penal introduce las suficientes incertidumbres para dudar de su real alcance:

- Primero, utiliza elementos subjetivos de difícil constatación objetiva, cual son "la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o la independencia de Cataluña" (art. 1.1.a), pues una cosa es "reivindicar, promover o procurar" y otra tener "intención" de hacerlo, y lo mismo sucede con "la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017" (art. 1.1.b). Una cosa es la inevitable en muchas ocasiones utilización de conceptos jurídicos indeterminados y otra muy distinta la utilización de elementos determinantes del alcance de la amnistía cuya constatación es imposible.

- Segundo, extiende la amnistía a "cualquier otro acto tipificado como delito que tuviera idéntica finalidad [art. 1.1.a), párrafo segundo], de forma que la derogación retroactiva que supone la amnistía lo es de todo el Código Penal, que ha dejado de existir durante un periodo de 12 años y 12 días para determinadas personas, sólo para alcanzar la finalidad que con ella se perseguía, una finalidad atentatoria del orden constitucional.

- Tercero, sin límite alguno extiende la amnistía más allá del espacio temporal fijado en el artículo 1.1, al incluir a los actos cuya ejecución finaliza tras el *dies ad quem* (13 de noviembre de 2023) (art. 1.3), pero sin indicar término final alguno, esto es, *sine die*.

- Cuarto, conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, debe tenerse en cuenta que la revocación de sentencias firmes con valor de cosa juzgada, podría lesionar el principio de seguridad jurídica.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	40/44	



**En consecuencia, puede entenderse fundado el Acuerdo cuando invoca la infracción del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución.**

**f) El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ex artículo 9.3 de la Constitución.**

En relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el Auto del Tribunal Constitucional 72/2008, de 26 de febrero, señala:

*"En relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actividad legislativa, este Tribunal ha reiterado que el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse sin imponer constrictiones indebidas al Poder legislativo y respetando sus opciones políticas, máxime cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. De este modo se ha hecho especial incidencia en que en tales casos el análisis se ha de centrar en verificar si el precepto controvertido establece una discriminación, que entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también supondría una arbitrariedad, sin que resulte pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias. En todo caso, también se ha destacado que no es posible confundir lo que es arbitrio legítimo del legislador con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales".*

Y la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2013, de 31 de enero, glosa su doctrina al respecto, señalando que *"de acuerdo con nuestra doctrina «la calificación de 'arbitraria' dada a una Ley a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la 'expresión de la voluntad popular', como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	FECHA	26/07/2024
VERIFICACIÓN		PÁGINA	41/44



*Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las Leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (por todas, STC 196/2011, de 13 de diciembre, F. 13). También hemos afirmado que, no obstante lo anterior, «es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales [SSTC 99/1987, de 11 de junio, F. 4.a); 227/1988, de 29 de noviembre, F. 5; 239/1992, de 17 de diciembre, F. 5; 233/1999, de 16 de diciembre, F. 12, y 73/2000, de 14 de marzo, F. 4]» (STC 45/2007, de 1 de marzo, F. 4)" (FJ 8).*

Como se ha expuesto, la finalidad, el sustrato político y las razones que han impulsado la aprobación de Ley Orgánica en cuestión, convierten en espuria la utilización de la amnistía y ponen de relieve su uso arbitrario al servicio, no del régimen constitucional, afectado por los delitos que se quieren derogar, sino meros intereses directamente relacionados con la detentación del poder.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	42/44	



**Por tanto, el recurso puede fundarse en la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, si bien es inadecuado hacer alusión al artículo 81 de la Constitución, toda vez que al tener una repercusión penal es obvio que la amnistía ha de recogerse en una Ley Orgánica.**

### CONCLUSIONES

Por las razones que se desarrollan en el fundamento jurídico III de este dictamen **se considera fundada la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, por la vulneración:**

- Del artículo 66.2 de la Constitución
- Del principio de separación de poderes.
- Del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución.
- Del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución.
- Del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁGINA	43/44



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA, INTERIOR, DIÁLOGO SOCIAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.- SEVILLA**

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	FECHA	26/07/2024	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN		PÁGINA	44/44	