



Estrasburgo, 18 de marzo de 2024

CDL-AD(2024)003

Or. Ingl.*

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

ESPAÑA

OPINIÓN

SOBRE

LOS REQUISITOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA DECRETAR

UNA AMNISTÍA
CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PROPOSICIÓN DE LEY
PARLAMENTARIA "PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE
AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA
Y SOCIAL EN CATALUÑA"

Adoptada por la Comisión de Venecia
en su 138ª Sesión Plenaria
(Venecia, 15-16 de marzo de 2024)

sobre la base de los comentarios de

Sra. Marta CARTABIA (Miembro, Italia)
Sr. Philip DIMITROV (Miembro, Bulgaria)
Sra. Regina KIENER (Miembro, Suiza)
Sr. Martin KUIJER (Miembro, Países Bajos)
Sr. José Luis VARGAS (Miembro, México)

** Traducción de cortesía facilitada por el Senado de España*

Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Alcance de la opinión	4
III.	Antecedentes	4
IV.	Procedimiento parlamentario relativo a la proposición de ley de amnistía	6
V.	Análisis comparativo de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes en materia de amnistía en los Estados miembros de la Comisión de Venecia (CDL-PI(2024)002)	9
VI.	Análisis.....	12
A.	Exigencias del Estado de Derecho en materia de amnistías (Pregunta nº 1 del Presidente de la Asamblea Parlamentaria y del Senado).....	12
B.	La proposición de ley de amnistía	18
C.	Compatibilidad de la eliminación de la responsabilidad penal por los hechos contemplados en la proposición de ley de amnistía con el Estado de Derecho (pregunta 2 del Senado)	20
D.	Compatibilidad con el Estado de Derecho de la amnistía para delitos de terrorismo (pregunta 3 del Senado)	22
E.	Compatibilidad de la amnistía para delitos de malversación y corrupción con el Estado de Derecho (pregunta 4 del Senado)	23
F.	Los efectos de la proposición de ley de amnistía sobre las competencias procesales de los tribunales (pregunta 5 del Senado).....	23
G.	Competencias de las comisiones de investigación (pregunta 6 del Senado)	24
VII.	Conclusión	26

I. Introducción

1. Mediante carta fechada el 8 de diciembre de 2023, el entonces Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en el contexto de un intercambio de pareceres sobre el Estado de Derecho en España, solicitó un estudio sobre los requisitos del Estado de Derecho que debe cumplir una amnistía. El 13 de diciembre de 2023, El Sr. Pedro Rollán Ojeda, Presidente del Senado de España, en nombre de la Mesa del Senado, solicitó a la Comisión de Venecia una opinión urgente sobre la proposición de ley parlamentaria "ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña", pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados de España ([CDL-REF\(2024\)002](#), (en adelante «proposición de ley de amnistía»)).
2. La urgencia de la solicitud se expuso en una carta de fecha 22 de diciembre de 2023, a raíz de la cual la Mesa de la Comisión de Venecia, en aplicación del artículo 14 bis del Reglamento, autorizó a los ponentes a redactar una opinión urgente.
3. La Sra. Marta Cartabia, el Sr. Philip Dimitrov, la Sra. Regina Kiener, el Sr. Martin Kuijer, y el Sr. José Luis Vargas han sido los ponentes de esta opinión.
4. Del 7 al 9 de febrero de 2024, una delegación de la Comisión compuesta por todos los ponentes, la Sra. Simona Granata-Menghini, Secretaria de la Comisión, y el Sr. Pierre Garrone, de la Secretaría, viajó a Madrid y mantuvo reuniones con la Presidenta del Consejo General de la Abogacía, con el Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, con la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, con el Presidente y representantes del Consejo General del Poder Judicial, con el Presidente del Senado y representantes de los grupos políticos del Senado, con el Fiscal General del Estado, con el Presidente del Tribunal Constitucional, con representantes del mundo académico y con un representante de la Generalitat de Cataluña. También recibieron material escrito de diversos interlocutores, entre ellos el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; representantes de partidos o movimientos políticos, como ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), Junts per Catalunya, Sumar, y VOX, así como de representantes del mundo académico. La delegación no pudo reunirse con el Secretario General del Congreso de los Diputados. La Comisión agradece al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Presidencia del Senado la excelente organización de esta visita.
5. Dado que, el 30 de enero de 2024, la proposición de ley de amnistía no alcanzó los votos necesarios para su aprobación en el Congreso de los Diputados y fue devuelta a la Comisión de Justicia, lo que retrasó su remisión al Senado, la Mesa de la Comisión de Venecia decidió devolver el caso al procedimiento ordinario para la aprobación de la opinión correspondiente en la 138ª Sesión Plenaria (15-16 de marzo de 2024).
6. Esta opinión se ha elaborado basándose en la traducción al inglés de la proposición de ley de amnistía. Es posible que la traducción no refleje fielmente la versión original en todos sus aspectos.
7. La presente opinión se ha elaborado a partir de las observaciones de los ponentes y de los resultados de las reuniones celebradas del 7 al 9 de febrero de 2024. El borrador de esta opinión se examinó en una reunión conjunta de las Subcomisiones de Estado de Derecho y de Justicia Constitucional celebrada el 14 de marzo de 2024. Tras un intercambio de puntos de vista con el Sr. Pedro Rollán Ojeda, Presidente del Senado español, y con la Sra. Isaura Leal Fernández, Secretaria Segunda de la Mesa del Congreso de los Diputados de España, fue adoptada por la Comisión de Venecia en su 138ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de marzo de 2024).

II. Alcance de la opinión

8. El Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa pidió a la Comisión de Venecia que identificara los requisitos del Estado de Derecho aplicables a la amnistía. La petición del Senado se presentó en forma de seis preguntas, que pueden resumirse así: 1) ¿cuáles son los criterios generales que la Comisión de Venecia considera necesarios para que una medida como la amnistía se adhiera a los estándares del Estado de Derecho?; 2) ¿Es compatible con el Estado de Derecho la eliminación completa de la responsabilidad penal por los actos cometidos en relación con la integridad territorial de España con la intención de promover o procurar la secesión y la independencia de Cataluña?; 3) ¿Es posible conceder amnistía por delitos de terrorismo si no se ha dictado una sentencia firme, de acuerdo con los criterios de la Comisión de Venecia?; 4) ¿Es posible conceder amnistía por delitos de malversación y corrupción de acuerdo con el Estado de Derecho?; 5) ¿Las medidas contenidas en la proposición de ley de amnistía que condicionan, restringen o incluso impiden las acciones de los jueces penales españoles, cumplen con el Estado de Derecho?; 6) ¿Citar a los jueces para comparecer ante las comisiones de investigación creadas por el Congreso de los Diputados en relación con la actuación judicial en el proceso independentista pondría en peligro la independencia del poder judicial y la separación de poderes? Este dictamen responderá tanto a la petición del Presidente de la Asamblea Parlamentaria como a la del Presidente del Senado español, cuya primera pregunta se refiere igualmente a las exigencias generales del Estado de Derecho en materia de amnistías. La Comisión de Venecia responderá a las preguntas que se le formulen teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de la proposición de ley de amnistía, incluidas, en su caso, aquellas no mencionadas explícitamente por el Senado.

9. La Comisión de Venecia llevará a cabo su análisis jurídico a la luz de las normas europeas e internacionales, así como de material comparativo. La Comisión de Venecia intervendrá en el debate político. En particular, no se pronunciará sobre la conveniencia de la amnistía, ni sobre su idoneidad para alcanzar su objetivo declarado, ya que se trata de decisiones políticas que deben tomar el Gobierno y el Parlamento españoles.

10. Además, la Comisión de Venecia no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la proposición de ley de amnistía, algo que le corresponde decidir en última instancia al Tribunal Constitucional español y que deben debatir los constitucionalistas españoles. Además, siguiendo su práctica habitual, la Comisión de Venecia no evaluará la compatibilidad de la proposición de ley de amnistía con el Derecho de la Unión Europea, que podría ser objeto de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

11. La Comisión de Venecia ha examinado la proposición de ley de amnistía en su versión de 13 de noviembre de 2023 y ha tenido en cuenta las enmiendas aprobadas por el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024. Sin embargo, la Comisión no ha recibido el texto completo de las enmiendas aprobadas, por lo que su análisis no puede reflejarse exhaustivamente en la presente opinión, habida cuenta también del escaso tiempo disponible.

III. Antecedentes

12. El 15 de octubre de 1977, una amplia mayoría del parlamento español aprobó una amnistía con el objetivo de facilitar la reconciliación entre los españoles tras el final del régimen franquista.

13. La nueva Constitución, aprobada el 31 de octubre de 1978, no contiene ninguna disposición específica sobre la amnistía.

14. La Comunidad Autónoma de Cataluña fue creada por el Estatuto de Autonomía de 18 de diciembre de 1979 (véanse también los artículos 143 y siguientes en relación con el artículo 2 de la Constitución española de diciembre de 1978).

15. El Estatuto de Autonomía se modificó mediante la reforma aprobada en referéndum en Cataluña en junio de 2006, y esta modificación entró en vigor mediante la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio de 2006. En su sentencia de 28 de junio de 2010 (nº 31/2010), el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales varias disposiciones de este Estatuto de Autonomía modificado.

16. El 27 de septiembre de 2012, el Parlamento catalán adoptó una resolución en la que pedía celebrar con carácter prioritario un referéndum de autodeterminación durante la próxima legislatura del Parlamento regional, es decir, después de las elecciones del 25 de noviembre de 2012. Después de que el Congreso de los Diputados rechazara transferir a Cataluña la competencia de celebrar referendos, el 26 de septiembre de 2014 el Parlamento catalán aprobó una ley sobre consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. El 29 de septiembre de 2014, el Gobierno español presentó un recurso contra esta ley ante el Tribunal Constitucional, que la suspendió de medidas cautelares. A pesar de esta resolución, se celebró una consulta el 9 de noviembre de 2014. El 25 de febrero de 2015, el Tribunal Constitucional español (en su Sentencia 31/2015) declaró inconstitucionales las disposiciones de esta ley que permitían las consultas generales.

17. En septiembre de 2017, el Gobierno catalán y el Parlamento de Cataluña decidieron unilateralmente independizarse de España. Los días 6 y 7 de septiembre de 2017, el Parlamento catalán aprobó dos leyes: la primera para convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña y la segunda una ley de «transitoriedad jurídica y fundacional» de la futura «República de Cataluña». A instancias del Gobierno español, estas leyes fueron suspendidas, y posteriormente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional español, tanto por graves infracciones procedimentales como por estar en contradicción directa con la Constitución española y el Estatuto de Cataluña (Sentencia 114/2017). A pesar de la suspensión de la ley, el 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum previsto. Aunque carecía de autoridad para hacerlo, el Gobierno catalán proclamó que el resultado de la votación sobre la propuesta de secesión había sido favorable a esta. El 27 de octubre de 2017, el presidente autonómico catalán declaró formalmente la independencia de Cataluña, pero suspendió sus efectos con vistas a «negociar con el Gobierno español».

18. Tras esta declaración de independencia, el Gobierno español puso en marcha el proceso conducente a la aplicación del artículo 155 de la Constitución española, que fue aprobado, tras el correspondiente debate, por una amplia mayoría del Senado, el mismo 27 de octubre de 2017.¹ Como consecuencia, el gobierno autonómico de Cataluña fue destituido y sustituido por órganos designados por el gobierno central y se convocaron nuevas elecciones generales en Cataluña. Estas se celebraron el 21 de diciembre de 2017. El 14 de febrero de 2021 se celebraron nuevas elecciones autonómicas. Los partidos independentistas obtuvieron la mayoría de escaños en ambas elecciones.

19. El 30 de octubre de 2017 la Fiscalía General del Estado presentó una querrela por hechos constitutivos de delito de rebelión o, subsidiariamente, de delito de sedición, y de delito de malversación contra todos los que habían sido miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como contra varios dirigentes sociales. Varios miembros del Gobierno autonómico catalán, un dirigente de la sociedad civil elegido diputado autonómico en las nuevas elecciones del 21 de diciembre de 2017 y el dirigente de una asociación cultural catalana, Òmnium Cultural, fueron detenidos y puestos en prisión provisional. Se iniciaron procedimientos penales ante el Tribunal Supremo. El 14 de octubre de 2019, el Tribunal Supremo condenó a los nueve acusados por delitos de sedición y malversación de caudales públicos y les impuso penas de prisión e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

¹ Véase, por ejemplo, [Noticias Jurídicas \(iuridicas.com\)](https://www.iuridicas.com).

20. El 21 de junio de 2021, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución 2381(2021) «¿Debe enjuiciarse a políticos por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su cargo?», en la que la Asamblea invitaba a las autoridades españolas, entre otras cosas, a reformar las disposiciones penales sobre rebelión y sedición; a considerar el indulto o la excarcelación por otro medio de los políticos catalanes condenados por su papel en el referéndum inconstitucional de 2017 y en las sucesivas manifestaciones masivas pacíficas; y a garantizar que el precepto penal sobre malversación de fondos públicos se aplique de tal manera que la responsabilidad solo surja cuando puedan establecerse pérdidas reales y cuantificadas para el presupuesto o los activos del Estado.²

21. El 23 de junio de 2021, los nueve dirigentes condenados fueron parcialmente indultados por el Gobierno y puestos en libertad. El indulto, sin embargo, no se extendió a la inhabilitación para el ejercicio de los cargos públicos.³

22. Mediante la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre,⁴ el poder legislativo español suprimió el delito de sedición, y modificó el delito de malversación (introduciendo el requisito de enriquecimiento personal en el artículo 432 del Código Penal). En consecuencia, el Tribunal Supremo revisó de oficio las penas de inhabilitación para cargo público, que eran las únicas revisables tras los indultos (individuales) concedidos por el Gobierno. En su sentencia del 13 de febrero de 2023, el Tribunal Supremo anuló la inhabilitación de quienes habían sido condenados sólo por sedición, mientras que mantuvo la inhabilitación de quienes habían sido condenados tanto por sedición como por malversación. Siguen pendientes procedimientos por delitos distintos al de sedición, entre otros, contra algunos políticos huidos de España, como el expresidente del gobierno autonómico de Cataluña.

23. En particular, están pendientes cargos por terrorismo en relación con las acciones de Tsunami Democrático, un movimiento independentista que organizó protestas masivas en el aeropuerto de Barcelona el 14 de octubre de 2019, así como de los Comités de Defensa de la República (CDR).⁵

24. Dos demandas relativas al proceso catalán fueron declaradas inadmisibles por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁶ Siguen pendientes varios asuntos, relativos, entre otras cosas, a la prisión preventiva de los demandantes que se encuentran a la espera de juicio (tres demandas); las condenas penales (nueve demandas); la actividad del Parlamento catalán durante el periodo mencionado (cuatro demandas). Otra demanda se refiere a la organización en 2014 de una consulta sobre la independencia de Cataluña.

IV. Procedimiento parlamentario relativo a la proposición de ley de amnistía

25. La proposición de ley de amnistía forma parte de los acuerdos de coalición firmados por el Presidente del Gobierno con dos partidos independentistas catalanes, tras las elecciones nacionales del 23 de julio de 2023. El 13 de noviembre de 2023, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso presentó al Parlamento una proposición de ley orgánica con solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia. Esta proposición se titula "Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña". El Ministro de Justicia, que es también diputado, participó en la elaboración de la proposición de ley.

² [Res. 2381 - Resolución - Texto aprobado \(coe.int\)](#)

³ Ver [Los separatistas catalanes salen de prisión tras recibir el indulto del Gobierno español - ABC News](#).

⁴ Se encuentra en [BOE-A-2022-21800](#).

⁵ Véase por ejemplo aquí: [catalannews.com](#).

⁶ TEDH, 11 de septiembre de 2018, *Aumatelli Arnau c. España* (dec.), caso n.º 70219/17; TEDH, 7 de mayo de 2019, *Forcadell i Lluís y otros c. España* (dec.), caso n.º 75147/17.

26. A diferencia de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno, una proposición de ley presentada por los diputados está dispensada, entre otras cosas, de la consulta pública a través de la página web del Ministerio correspondiente, de la elaboración de una evaluación de impacto normativo y de la petición de informes y dictámenes, entre otros, del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial, del Consejo Fiscal o del Ministerio de Hacienda. Para las proposiciones de ley sólo se elabora un informe técnico por parte de los Letrados de las Cortes Generales adscritos (en este caso) a la Comisión de Justicia.

27. El 14 de noviembre de 2023, el Senado español modificó su Reglamento para poder decidir sobre la aplicación del procedimiento de urgencia a las proposiciones de ley, con independencia de la decisión de aplicar el procedimiento de urgencia por parte del Congreso de los Diputados.⁷ Esta reforma fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por un grupo de diputados del PSOE invocando el artículo 90 de la Constitución española.

28. El 21 de noviembre de 2023, la proposición de ley fue aprobada para su tramitación por la Mesa de la Cámara, que no la consideró en flagrante contradicción con la Constitución española, abriendo así la vía para su debate parlamentario, lo que no excluye la posibilidad de un examen de la proposición de ley por el Congreso de los Diputados desde la perspectiva técnico-jurídica, incluyendo un análisis de su posible inconstitucionalidad. En sus observaciones técnicas a la proposición de ley, los letrados del Congreso de los Diputados expresaron sus dudas sobre si el proyecto "podía tener cabida en la Constitución", y consideraron que "debería articularse a través de un procedimiento de reforma constitucional".⁸ El 12 de diciembre de 2023, por 178 votos de un total de 350, el Congreso aceptó iniciar el debate sobre la proposición de ley. El 23 de enero de 2024, la Comisión de Justicia del Congreso la aprobó con enmiendas. Sin embargo, el 30 de enero de 2024, después de que no se aceptaran las enmiendas propuestas por el partido independentista catalán Junts per Catalunya, el Congreso rechazó la proposición de ley por 179 votos -incluidos los de Junts- frente a 171. La proposición de ley fue devuelta a la Comisión de Justicia del Congreso.

29. El 7 de marzo de 2024, la proposición de ley de amnistía fue aprobada con enmiendas por la Comisión de Justicia.

30. El 14 de marzo de 2024, el Congreso de los Diputados aprobó la proposición de ley de amnistía con enmiendas.

31. Dado que la proposición se refiere a una nueva ley orgánica, después de su tramitación en el Senado debe aprobarse por mayoría absoluta de los miembros del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto.⁹

32. La proposición de ley ha provocado feroces críticas en España y fuera de ella. Numerosas instituciones han rechazado la proposición de ley, principalmente por considerarla un ataque a la independencia del poder judicial y al principio de la igualdad ante la ley; entre ellas, el Consejo General del Poder Judicial (que advirtió, aunque antes de que se presentara la proposición de ley propiamente dicha, de que la amnistía propuesta «implica la degradación, cuando no la abolición, del Estado de Derecho en España»¹⁰), el Tribunal Supremo, las Asociaciones de Fiscales, el Consejo General de la Abogacía Española y la Asociación Española de

⁷ <https://www.senado.es/legis15/publicaciones/pdf/senado/bocq/BOCG D 15 32 741.PDF>

⁸ Letrados de las Cortes Generales, comentarios técnicos, I.

⁹ Artículo 81.2 de la Constitución.

¹⁰ <https://www.poderjudicial.es/cgpi/en/Judiciary/Panorama/Declaracion-institucional-del-Pleno-del-CGPJ--6-noviembre-de-2023->

Diplomáticos.¹¹ Se celebraron manifestaciones masivas en contra de la amnistía.¹² Según una encuesta realizada por Metroscopia antes de que se diera a conocer la proposición de ley, el 70% de los encuestados se declararon contrarios a una ley de amnistía, frente al 26% que se declararon a favor de esta.

33. Entre los expertos constitucionalistas españoles también se ha desarrollado un intenso debate sobre la constitucionalidad de la proposición de ley de amnistía.

34. En el ámbito de la UE, el acuerdo del Gobierno español -incluida la proposición de ley de amnistía- fue objeto de un debate en el Parlamento Europeo con representantes de la Presidencia española y de la Comisión. El Comisario de Justicia, Didier Reynders, que ya había escrito al Gobierno español antes de que se presentara la proposición de ley, solicitando información sobre la proyectada normativa, confirmó que la Comisión estaba analizando dicha proposición.¹³

35. El número de personas que podrían beneficiarse de la amnistía es difícil de calcular. Por ejemplo, según el ministro de Justicia, se trata de 372 casos; según el diario español El País (edición internacional del 14 de noviembre de 2023), la proposición de ley beneficiaría a cerca de 400 personas, incluyendo políticos y funcionarios públicos, ciudadanos procesados por los disturbios tras la condena en 2019 de dirigentes secesionistas, y un número estimado de 73 policías. Las partes interesadas reunidas en Madrid mencionaron cifras que oscilaban entre unos 100-150 beneficiarios y 4000. Esta cifra dependerá del contenido final exacto de la ley y de su interpretación por el poder judicial.

36. El 5 de diciembre de 2023, la Mesa del Senado decidió solicitar al Consejo Fiscal (órgano de la Fiscalía General del Estado) que elaborara un informe sobre la proposición de ley de amnistía. El 25 de enero de 2024, el Fiscal General del Estado rechazó la solicitud por falta de mandato de su institución.

37. El Senado también ha solicitado un dictamen al Consejo General del Poder Judicial, que se está elaborando actualmente.

38. El 12 de diciembre de 2023, el Pleno del Congreso de los Diputados de España aprobó, por 178 votos a favor, 171 en contra y 1 abstención, una moción de los Grupos Parlamentarios Junts per Catalunya y Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) «para la creación de una comisión de Investigación sobre la denominada operación Cataluña y la actuación del Ministerio del Interior durante los gobiernos del Partido Popular en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial.»¹⁴ Se crearon otras dos comisiones de investigación, «sobre el derecho a conocer la verdad y las implicaciones de los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017» y «sobre el espionaje y la intromisión en la privacidad e intimidad, a través de los malware Pegasus y Candiru, de dirigentes políticos, activistas, abogados, periodistas, instituciones y sus familiares

¹¹ Véase <https://www.ouono.net/elentir/2023/11/11/spain-the-list-of-the-institutions-that-reiect-the-socialist-attack- contra- el-estado-de-derecho/>; <https://www.elnacional.cat/es/politica/asociacion-mayoritaria-fiscales-espanoles-pide-comision-europea-frene-amnistia-1101414-102.html>

¹² <https://www.reuters.com/world/europe/biggest-protest-spain-against-catalan-amnesty-law-draws-170000-2023-11-18/>

¹³ Sesión informativa del Parlamento Europeo de 16 de noviembre de 2023 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2023-11-20/10/rule-of-law-in-spain-meps-to-assess-the-governmental-agreement>)

¹⁴ https://www.congreso.es/en/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrar_Detalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=156/000001

y allegados». ¹⁵ El término *lawfare* ha sido utilizado por Junts per Catalunya en referencia al uso estratégico de la ley como instrumento para atacar a los oponentes políticos.

V. Análisis comparativo de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes en materia de amnistía en los Estados miembros de la Comisión de Venecia ([CDL-PI\(2024\)002](#))

39. La Comisión de Venecia ha recopilado información sobre las disposiciones constitucionales y legislativas relativas a la amnistía en 54 de sus Estados miembros ([CDL-PI\(2024\)002](#)).

40. Todos los ordenamientos jurídicos prevén instrumentos de condonación de sanciones, especialmente penales, ya sean de carácter general o individual, condicionales o incondicionales. Tradicionalmente, estas medidas de gracia se consideraban una prerrogativa del soberano. En los tiempos modernos se han aprobado amnistías generales con cambios de régimen, o tras periodos de conflictos con el fin de restablecer la paz social. Hoy en día, la facultad de no castigar o de eximir de castigo está más articulada y se reparte entre los poderes legislativo y ejecutivo. En los últimos tiempos se están desarrollando nuevas formas de justicia transicional o restaurativa cuyo objetivo es la reconciliación social y política tras un periodo de intenso conflicto.

41. Aunque existen otras formas en varios países, ¹⁶ las dos formas principales de medidas de gracia en los Estados miembros del Consejo de Europa son la amnistía y el indulto. Basándose en el análisis que la Comisión llevó a cabo en su Opinión sobre el proyecto de Ley de Amnistía de Georgia, ¹⁷ a efectos de esta opinión, la Comisión utilizará las siguientes definiciones: la amnistía es una medida impersonal que se aplica a todas las personas o a un tipo de personas, mientras que el indulto se refiere a un individuo concreto o a un grupo concreto de individuos. Mientras que el indulto suele servir para la remisión de una condena, la amnistía puede concederse antes de que se haya iniciado el proceso penal o en cualquier momento posterior. ¹⁸ Mientras que la amnistía suele considerarse competencia del poder legislativo, la facultad de conceder un indulto se considera una de las prerrogativas del Jefe del Estado.

42. En otras palabras, el indulto ¹⁹ implica la reducción o revocación de la pena de uno o varios condenados. Se mantiene la naturaleza delictiva del acto cometido. El procesamiento de otros autores de ese acto sigue siendo posible porque también cometieron una acción punible.

43. La amnistía supone una exención de la aplicación de las disposiciones penales vigentes sobre la base de criterios sustantivos abstractos. Elimina (total o parcialmente) la responsabilidad penal de los autores. Determinados actos se consideran, a posteriori, no punibles; es decir, lo sucedido no tiene consecuencias penales. Los procesos incoados se

¹⁵

[https://www.congreso.es/en/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mod_de=most_rarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-15-PL-12.CODI.\)#\(Página59\)](https://www.congreso.es/en/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mod_de=most_rarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=(DSCD-15-PL-12.CODI.)#(Página59))

¹⁶ Algunos países no sólo distinguen entre amnistía e indulto, sino también entre amnistía general y especial: en Italia, la amnistía general («*amnistia*») es un acto colectivo de perdón aplicado a categorías enteras de delitos, cuyas consecuencias jurídicas quedan completamente anuladas; mientras que el «*indulto*» (conmutación de la pena) es un acto de gracia más limitado que reduce o remite (parte de) la pena para un grupo específico de delitos. Una distinción similar existe, por ejemplo, en la República de Corea, Chile y Portugal.

¹⁷ Comisión de Venecia, Opinión sobre las disposiciones relativas a los presos políticos en la Ley de Amnistía de Georgia, [CDL-AD\(2013\)009](#), apartados 18-20.

¹⁸ TEDH, 23 de septiembre de 2008, *Lexa c. Eslovaquia*. Solicitud nº 54334/00, apartado 89.

¹⁹ El término que la lengua inglesa ha adoptado para referirse al indulto, «*pardon*» aparece por primera vez en el derecho francés primitivo y deriva del latín tardío «*perdonare*» («conceder libremente»), que lo que es coherente con una gracia otorgada por el soberano. Así, se ha llegado a asociar con una concesión un tanto personal (por parte de un Jefe de Estado) al autor de un delito, en forma de atenuante o remisión de la pena completa del autor. Posteriormente, el término «*pardon*» cayó en desuso en el derecho francés, siendo sustituido por el término «*grace*», «gracia»

abandonan y no se incoan otros nuevos. Las sentencias se anulan y las penas no se ejecutan o se interrumpe su ejecución.²⁰ La amnistía se aplica en principio a todos los autores conocidos y desconocidos del delito susceptible de ser amnistiado.

44. La amnistía está prevista explícitamente en las Constituciones de la mayoría de los países considerados: Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Chile, República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, República de Corea, Kosovo, Kirguistán, México, República de Moldavia, Mónaco, Marruecos, Países Bajos, Macedonia del Norte, Portugal, Eslovaquia, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania, Estados Unidos. En Canadá y el Reino Unido, la amnistía se considera permitida por la práctica convencional constitucional.

45. Varias constituciones prevén el indulto, pero no la amnistía: Chipre, Estonia, Finlandia, Israel, Liechtenstein, Malta, Noruega, Eslovenia y España. En España, los indultos generales están prohibidos por la Constitución.

46. Aun a falta de disposiciones constitucionales sobre la amnistía, varios países la consideran aceptable y han previsto amnistías en ocasiones concretas, y/o han reconocido la cabida de la amnistía en su marco legislativo: Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Alemania, Irlanda -por delitos fiscales-, Noruega y Polonia. En Estonia y Finlandia se acepta generalmente que la amnistía es posible.

47. La legislación general relativa a la amnistía - en general, disposiciones del código penal o del código de procedimiento penal - está en vigor en los siguientes países: entre los que tienen una disposición constitucional sobre la amnistía: Armenia, Bulgaria, Costa Rica, Hungría, Italia, República de Moldavia, Suiza, San Marino, Ucrania; entre los que no tienen una disposición constitucional específica: Canadá.

48. La competencia para conceder amnistías corresponde generalmente al poder legislativo. Es el caso de Armenia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, Estonia (según el comentario principal de la Constitución), Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda (amnistía fiscal), Italia, Kosovo, Letonia, Lituania, México, la República de Moldavia, Marruecos, los Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania y el Reino Unido.

49. Son necesarias mayorías cualificadas en: Italia (una ley de amnistía requiere una mayoría de 2/3 en las dos Cámaras), Grecia (requiere el voto favorable de 180 de 300 diputados (3/5)), Turquía (requiere una mayoría de 3/5 de la Asamblea) y en Chile (requiere una mayoría de 2/3 en caso de terrorismo). En Rumanía, las leyes de amnistía son leyes orgánicas que necesitan la aprobación de la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras.

50. En Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Alemania y Suiza, las entidades subnacionales pueden adoptar leyes de amnistía relativas a delitos de su competencia.

51. En una minoría de países, la facultad de conceder amnistías recae en el poder ejecutivo, con o sin participación del parlamento. En la República de Corea, el Presidente puede conceder la amnistía con el consentimiento de la Asamblea Nacional. En Canadá, las órdenes de amnistía las dicta el poder ejecutivo (el Gobernador en Consejo), pero las autoriza el Parlamento. En Eslovaquia, el Presidente puede conceder amnistías sin aprobación parlamentaria, pero necesita la aprobación de la Asamblea Nacional en caso de amnistía general. En la República Checa, el Presidente puede conceder la amnistía, pero necesita la firma conjunta del Primer Ministro o del miembro competente del gobierno. En Dinamarca, la amnistía es una prerrogativa del Rey que requiere el consentimiento del ministro competente. En Estados Unidos, la

²⁰ TJCE, sentencia de 29 de abril de 2021, asunto C-665/20 PPU - X (*Mandat d'arret europeen - ne bis in idem*), apartado. 93.

Constitución establece la autoridad del Presidente para conceder medidas de gracia, que comprenden no sólo el indulto de personas, sino también varias otras formas de reducción de penas en procedimientos criminales; el Tribunal Supremo ha reconocido que este poder es bastante amplio, pero tiene dos límites: no se aplica a los delitos tipificados en la legislación estatal ni a los casos de procesos de destitución (*impeachment*). También en Islandia, el Presidente concede la amnistía, pero no puede eximir a un Ministro de una sanción impuesta por el Tribunal de Destitución. En Mónaco, el Príncipe ejerce el derecho de amnistía previa consulta al Consejo de la Corona.

52. Varias constituciones limitan el alcance material de la amnistía. La Constitución griega sólo la contempla para delitos políticos. Lo mismo hace la Constitución de Costa Rica. Otros países excluyen algunos delitos graves. Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina excluye los crímenes de guerra y el genocidio; Bulgaria, los crímenes contra la paz y la humanidad; Croacia, las vulneraciones más graves del derecho humanitario tipificadas como crímenes de guerra. Armenia excluye de la amnistía el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y delitos conexos como la justificación y negación de estos crímenes, pero también el ecocidio, el terrorismo, el abuso de poder oficial o de servicio y la tortura. En Brasil, las excepciones a los beneficios de la amnistía incluyen a los condenados por terrorismo, agresión, secuestro y atentado personal. En Bélgica, según la doctrina jurídica, las amnistías no deben ir en contra del derecho internacional, por lo que deben excluirse en caso de vulneraciones graves de los derechos humanos. Lo mismo ocurre en Costa Rica: hay que tener en cuenta la exclusión de los delitos de lesa humanidad de la amnistía en virtud de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; además, los delitos electorales no pueden ser amnistiados. En Chile no se pueden amnistiar los delitos que no estén amnistiados de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. En Kosovo, la exclusión se aplica a actos contra agentes internacionales y fuerzas de seguridad internacionales en Kosovo, actos que constituyan vulneraciones graves del derecho internacional humanitario, o delitos que hayan causado lesiones corporales graves o la muerte. En Serbia, la exclusión afecta a los crímenes contra la humanidad y otros bienes protegidos por el derecho internacional, y también a los delitos contra la libertad sexual, así como a las personas condenadas a penas de prisión de entre 30 y 40 años. En Kirguistán, las amnistías no se aplican a delitos como la tortura, la violación de menores y los actos de terrorismo. La República de Moldavia prevé una excepción para una serie de delitos graves o excepcionalmente graves, entre otros, los actos delictivos que constituyan vulneraciones graves de los derechos humanos fundamentales; Portugal excluye los delitos de homicidio y daños a la integridad física; San Marino, a los delincuentes habituales, profesionales o delincuentes por tendencia; Ucrania, la alta traición, el sabotaje, los delitos relacionados con la corrupción, la vulneración de las normas de seguridad del tráfico o la conducción de medios de transporte por personas que conducían bajo los efectos del alcohol, drogas u otras sustancias tóxicas o estaban bajo los efectos de medicamentos que afectan a la concentración; y Turquía, los delitos forestales.

53. En Austria, la amnistía sólo puede aplicarse a delitos que sean competencia de los tribunales ordinarios y que deban perseguirse de oficio.

54. La práctica de la amnistía varía mucho según los países. Es interesante señalar que varias amnistías se han venido produciendo en relación con acontecimientos políticos en sentido amplio. En Bélgica, históricamente las amnistías han estado vinculadas a la revolución, la guerra y la huelga; en Brasil, la amnistía se aplicó a todos los que, en el período comprendido entre el 2 de septiembre de 1961 y el 15 de agosto de 1979, hubieran cometido delitos políticos o similares, delitos electorales, a los que tuvieran suspendidos sus derechos políticos, y a los funcionarios de la Administración Pública directa e indirecta, de fundaciones vinculadas al gobierno, a los funcionarios de los poderes legislativo y judicial, a los militares y a los dirigentes y representantes sindicales condenados en virtud de las Leyes Institucionales y Complementarias. En Bosnia y Herzegovina, el Acuerdo Marco General de Paz preveía la amnistía de cualquier refugiado o desplazado retornado acusado de un delito que no

constituyera una vulneración grave del derecho internacional humanitario. En Croacia, la amnistía de 1996 abarcaba los actos cometidos entre el 17 de agosto de 1990 y el 23 de agosto de 1996. En Francia, las amnistías se produjeron, entre otras cosas, tras la guerra de independencia de Argelia; crisis políticas en territorios de ultramar vinculadas a reivindicaciones separatistas (Nueva Caledonia, Guadalupe); acontecimientos de carácter político y social vinculados al establecimiento del estatuto de Córcega (1982); la crisis social de 1968; y los desórdenes sociales de 1972. En Italia, en 1946, un decreto presidencial amnistió algunos de los crímenes del régimen anterior. En Marruecos, en 1994, se amnistió a los presos políticos y se reconoció a los exiliados políticos el derecho a la libre circulación.

55. En otros países, las amnistías no estaban relacionadas con acontecimientos políticos y se limitaban a delitos específicos, como las recientes amnistías en Canadá relativas a la posesión de armas de fuego. La amnistía de 2020 en México se aplicó a cinco delitos federales: a) aborto; b) homicidio por razón de parentesco; c) robo simple sin violencia; d) delitos específicos relacionados con drogas y e) sedición; así como a personas pertenecientes a comunidades indígenas que, durante su proceso judicial, no tuvieron pleno acceso a la jurisdicción del Estado, debido a la falta de intérpretes o defensores conocedores de su lengua y cultura. Los reincidentes quedaron excluidos.

56. En Letonia, las amnistías adoptadas desde que el país recuperó su independencia afectaron a grupos específicos: además de a los autores de delitos no intencionados, a los menores (menores de 18 años), a las mujeres embarazadas, a quienes cuidan de niños menores de edad y a las mujeres mayores de 55 años y los hombres mayores de 60, y las personas con discapacidad.

57. Del análisis anterior de las disposiciones constitucionales y legislativas sobre la amnistía pueden extraerse dos conclusiones generales:

- a) Normalmente se requiere algún tipo de participación (significativa) del Parlamento;
- b) Por lo general, las amnistías tienen un alcance limitado y suelen estar relacionadas con acontecimientos políticos en sentido amplio. Varias Constituciones prevén algunas exclusiones sustantivas de la aplicación de la amnistía, ya sea con referencia a delitos específicos (por ejemplo, homicidio) o con referencia a un tipo de delito (por ejemplo, delitos que hayan causado lesiones corporales graves o la muerte).

VI. Análisis

A. Exigencias del Estado de Derecho en materia de amnistías (Pregunta nº 1 del Presidente de la Asamblea Parlamentaria y del Senado)

58. Tanto la petición del Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa como la primera pregunta formulada a la Comisión por el Presidente del Senado tienen por objeto identificar los requisitos del Estado de Derecho que serán de aplicación a las amnistías.

59. La Comisión de Venecia considera que los siguientes puntos de referencia de sus Criterios de Verificación del Estado de Derecho son pertinentes en relación con la amnistía:

- Legalidad, supremacía de la ley²¹

60. Las amnistías tienen el efecto de anular retrospectivamente la criminalidad de determinados actos y, por tanto, pueden privar de todo efecto práctico a las disposiciones penales establecidas en las leyes parlamentarias. La Comisión considera que lo ideal sería que las amnistías

²¹ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.A.4.i.

requirieran aprobación parlamentaria. Esto es lo que ocurre en la mayoría de los Estados analizados.²² En una minoría de Estados, sin embargo, las amnistías pueden ser decretadas por el ejecutivo, con o sin participación parlamentaria.

61. Las amnistías, ya se adopten mediante disposiciones legislativas, otras decisiones o actos parlamentarios o decisiones ejecutivas con o sin participación parlamentaria, deben ajustarse a la Constitución. Este control de constitucionalidad se realiza a través de los órganos y procedimientos previstos en la Constitución.

62. La mayoría necesaria para la aprobación por el Parlamento entra, como todas las normas de procedimiento, en el ámbito del Derecho constitucional nacional. Las normas constitucionales varían significativamente en este punto. Aunque la mayoría de los países exigen mayoría simple,²³ la Comisión de Venecia considera que, en la medida en que la amnistía puede tener efectos muy divisorios en la sociedad, el parlamento debe esforzarse por aprobarla por una mayoría cualificada suficientemente amplia.

63. Las decisiones ejecutivas por las que se conceden amnistías, como cualquier acción del poder ejecutivo, también deben ajustarse a la Constitución y demás leyes.

- Adhesión al Derecho internacional, en particular los derechos humanos, incluidas las decisiones vinculantes de los tribunales internacionales²⁴

64. Sobre la base de la jurisprudencia de los tribunales internacionales, los informes de los organismos internacionales y la literatura académica,²⁵ se pueden identificar las siguientes categorías de requisitos sustantivos en materia de amnistía en el derecho internacional:²⁶

i. Amnistías respecto de delitos internacionales graves

65. Recientemente, se tiende a respaldar la propuesta de que las amnistías que cubren graves crímenes internacionales son inadmisibles y no deben ser reconocidas por la comunidad internacional. Por ejemplo, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sostuvo en el caso Furundzija que «carecería de sentido sostener, por un lado, que debido al valor de ius cogens de la prohibición de la tortura, los tratados o normas consuetudinarias que prevén la tortura serían nulos ab initio, y luego no tener en cuenta que un Estado, por ejemplo, adopte medidas nacionales que autoricen o condonen la tortura o absuelvan a sus autores mediante una ley de amnistía. Si tal situación se produjera, las medidas nacionales (...) no gozarían de reconocimiento jurídico internacional».²⁷

²² Vid. supra cap. V, apartados 48 y siguientes. Véase también Comisión de Venecia, Opinión sobre las disposiciones relativas a los presos políticos en la Ley de Amnistía de Georgia, [CDL-AD\(2013\)009](#) (Georgia), apartado 29 y J. Close, *Amnesty Provisions in the Constitutions of the World: A Comparative Analysis*, en International Law Blog.

²³ Vid. supra cap. V, apartado 49.

²⁴ Comisión de Venecia, Comprobación de Adhesión al Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.A.3.i.

²⁵ Véase, entre otros, Anja Sievert Fohr, *Amnesties*, Oxford Public International Law (<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e750?rskey=H8EpNQ&result=1&prd=OPIL>), con bibliografía seleccionada. En el Protocolo II (1977) de las

Convenciones de Ginebra, el artículo 6.5 permite (anima, de hecho) a los Estados a conceder amnistías «tan amplias como sea posible» tras una guerra civil, pero en el comentario del CICR (y en la doctrina) se interpreta que esto no incluye a las personas sospechosas o condenadas por crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. Al término de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan participado en el conflicto armado, o a las privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, tanto si están internadas como detenidas.»

²⁶ Un análisis exhaustivo del estado del Derecho internacional en materia de amnistías puede encontrarse en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Margas c. Croacia*, [GC], 27 de mayo de 2014, (caso nº 4455/10).

²⁷ Sentencia de 10 de diciembre de 1998, apartado 155.

66. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó una postura similar, en particular en su Informe de 1994 sobre El Salvador²⁸ y sobre las enmiendas a la Ley de Amnistía de Surinam de 1992²⁹ bajo la presidencia de Bouterse, en 2012.

ii. Amnistías por vulneraciones graves de los derechos humanos

67. Existe una tendencia reciente que sostiene que las propuestas de amnistiar vulneraciones graves de los derechos humanos son inadmisibles.

68. Los tratados de derechos humanos, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos ofrecen protección a quienes son víctimas de delitos, a menudo reconociendo que las autoridades estatales tienen la obligación positiva de ofrecer protección *efectiva* a las víctimas de actos delictivos y de disuadir *eficazmente* a los posibles autores de cometer dichos actos.

69. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha sostenido que «las amnistías son generalmente incompatibles con el deber de los Estados de investigar [los actos de tortura], de garantizar la ausencia de tales actos dentro de su jurisdicción y de asegurarse de que no ocurran en el futuro».³⁰ En otros documentos, el CDH hizo declaraciones similares sobre vulneraciones (graves) de los derechos humanos.³¹ La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también adopta esta postura en el ámbito de las Naciones Unidas.³²

70. En el sistema interamericano, se ha sostenido que las amnistías relacionadas con vulneraciones graves de los derechos humanos son incompatibles con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, ya que tales medidas impiden a los Estados investigar y castigar a los autores. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias en este sentido en el contexto de regímenes no democráticos o conflictos armados internos.³³

71. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha identificado las siguientes obligaciones positivas en virtud de los artículos 2, 3 y 8 del *CEDH*:

- la obligación de introducir disposiciones penales y la aplicación efectiva de dichas disposiciones.³⁴

²⁸ [El Salvador 1994 - Índice \(oas.org\)](#)

²⁹ [La CIDH expresa preocupación por la legislación sobre amnistía en Surinam \(oas.org\)](#).

³⁰ [Observación General nº 20](#) (1992), apartado 15.

³¹ 1997 Observaciones finales sobre Líbano; 2001 Observaciones finales sobre Croacia.

³² Resolución 2002/79 de 25 de abril de 2002 y Resolución 2003/72 de 25 de abril de 2003. La palabra «graves» no se ha utilizado en la Resolución 2004/72 de 21 de abril de 2004 ni en la Resolución 2005/81 de 21 de abril de 2005 («vulneraciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que constituyan crímenes»).

³³ *Gelman vs. Uruguay* (Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C nº 221, apartado 195): «Esta Corte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los órganos de las Naciones Unidas y otros órganos universales y regionales de protección de los derechos humanos se han pronunciado sobre la incompatibilidad de las leyes de amnistía relacionadas con graves vulneraciones de los derechos humanos con el derecho internacional y las obligaciones internacionales de los Estados»; *Barrios Altos vs. Perú* (Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C nº 75), apartado 41; la [Comunidad Moiwana vs. Surinam](#) (Sentencia de 15 de junio de 2005) apartado 206; *Gomes Lund et al. («Guerrilha do Araguaia»)* vs *Brasil* (Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C nº 219); *Las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador* (Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C nº 252). Véase también CIDH, *Masacre de Las Hojas vs. El Salvador* (Caso 10.287, Informe No. 26/92 del 24 de septiembre de 1992).

³⁴ Véase, por ejemplo, TEDH 19 de julio de 2018, *Sarishvili-Bolkvadze c. Georgia*, caso nº 58240/08, apartado 77, en el que el Tribunal consideró que se había vulnerado la obligación positiva que impone el Convenio de establecer un marco reglamentario que funcionara eficazmente y garantice el cumplimiento de la normativa aplicable; TEDH 4 de diciembre de 2003, *M.C. c. Bulgaria*, caso nº 39272/98, apartado 153: «[...] el Tribunal considera que los Estados tienen una obligación positiva inherente a los artículos 3 y 8 del Convenio de promulgar disposiciones de derecho penal que castiguen efectivamente la violación y de aplicarlas en la práctica mediante una investigación

- la obligación de llevar a cabo una investigación eficaz para que los autores puedan ser identificados y castigados.³⁵ Una respuesta tan rápida por parte de las autoridades puede evitar una «apariencia de tolerancia con los actos ilícitos».³⁶ Esto implica la obligación de garantizar que las dificultades operativas no obstaculicen la aplicación efectiva de las disposiciones penales.³⁷

72. Esta parte de la jurisprudencia europea se ha desarrollado principalmente en relación con las infracciones penales constitutivas de violencia física. El TEDH aceptó las obligaciones positivas mencionadas en virtud de la vertiente procesal de los artículos 2, 3 y 8 del CEDH. Una amnistía que permitiera la impunidad sería contraria a la lógica de esta jurisprudencia.³⁸

73. En lo que respecta específicamente a las amnistías, el TEDH sostuvo que, si bien hasta la fecha no existe ningún tratado internacional que prohíba explícitamente la concesión de amnistías en relación con vulneraciones graves de los derechos humanos fundamentales, «existe [una] tendencia creciente en el derecho internacional a considerar que tales amnistías son inaceptables porque son incompatibles con la obligación unánimemente reconocida de los Estados de perseguir y castigar las vulneraciones graves de los derechos humanos fundamentales. Incluso si se aceptara que las amnistías son posibles cuando se dan algunas circunstancias particulares, como un proceso de reconciliación y/o una forma de compensación a las víctimas, la amnistía concedida al demandante en el presente caso seguiría sin ser aceptable, ya que nada indica que se dieran tales circunstancias.»³⁹ En otras palabras, el TEDH no descartó completamente que las amnistías puedan permitirse en circunstancias particulares como parte de un proceso de reconciliación y/o en presencia de una forma de compensación de las víctimas, incluso en caso de vulneración de los artículos 2 y 3 del CEDH.

iii. Otros límites posibles

74. Hay cierto consenso respecto a otros límites de las amnistías: las que podrían socavar el poder judicial;⁴⁰ las que excluyen la responsabilidad civil;⁴¹ y las autoamnistías (es decir, cuando

y un enjuiciamiento efectivos», TEDH, 26 de marzo de 1985, *X. e Y. c. los Países Bajos*, Serie A-91, apartado 27: «Se trata de un caso en el que están en juego valores fundamentales y aspectos esenciales de la vida privada. La disuasión efectiva es indispensable en este ámbito y sólo puede lograrse mediante disposiciones de derecho penal»; TEDH, 9 de junio de 2009, *Opuz c. Turquía*, caso n.º 33401/02, en el que el Tribunal llevó a cabo, en el marco de un caso de violencia de género, un análisis comparativo y concluyó que, aunque no existía un consenso general, la práctica mostraba que cuanto más grave era el delito o mayor era el riesgo de reincidencia, más probable era que el enjuiciamiento prosiguiera en aras del interés público, incluso cuando la víctima hubiera retirado la denuncia; TEDH 30 de noviembre de 2004, *Oneryildiz c. Turquía*, caso n.º 48939/99, para. 93: «el hecho de que los responsables de poner en peligro la vida no hayan sido acusados de un delito penal o procesados puede equivaler a una vulneración de derechos»; TEDH, 20 de diciembre de 2007, *Nikolova y Velichkova c. Bulgaria*, caso n.º 7888/03, apartado. 62: «De ello se desprende que, si bien el Tribunal debe conceder una deferencia sustancial a los tribunales nacionales en la elección de las sanciones apropiadas para los malos tratos y el homicidio cometidos por agentes del Estado, debe ejercer un cierto poder de revisión e intervenir en los casos de desproporción manifiesta entre la gravedad del hecho y la pena impuesta. Si fuera de otro modo, el deber de los Estados de llevar a cabo una investigación efectiva perdería gran parte de su significado, y el derecho consagrado por el artículo 2, a pesar de su importancia fundamental, resultaría ineficaz en la práctica.»

³⁵ Véase, por ejemplo, TEDH [GC] 15 de mayo de 2007, *Ramsahai y otros c. Países Bajos*, caso n.º 53291/99.

³⁶ TEDH, 9 de junio de 2009, *Opuz c. Turquía*, caso n.º 33401/02.

³⁷ TEDH, 28 de enero de 2014, *O'Keefe c. Irlanda*, caso n.º 35810/09.

³⁸ Véase TEDH 17 de marzo de 2009, *Ould Dah c. Francia* (caso n.º 13113/03): «La obligación de perseguir a los criminales no debe, por tanto, verse menoscabada por la concesión de impunidad al autor en forma de una ley de amnistía que pueda considerarse contraria al derecho internacional.»

³⁹ Véase TEDH [GC] 27 de mayo de 2014, *Margus c. Croacia* (caso n.º 4455/10), apartado 131 y 139.

⁴⁰ CIDH [informe 1994 sobre El Salvador](#). Véase también [Informe Anual de la CIDH 1985](#): La CIDH ha adoptado una postura muy crítica con respecto a las amnistías que abarcan, entre otras cosas, el perjurio, los dictámenes e informes periciales falsos, las pruebas falsas, etcétera.

⁴¹ La CIDH declaró que las leyes de amnistía deben respetar, en principio, los derechos de las víctimas a reclamar una indemnización en un procedimiento civil: en el Informe de la CIDH de 1994 sobre El Salvador, declaró que la «amplia» amnistía en El Salvador «extingue la responsabilidad penal y civil y, por tanto, desconoce los legítimos derechos de los familiares de las víctimas a una reparación».

los autores o las instituciones responsables se conceden a sí mismos o a sus miembros inmunidad judicial, a menudo en vísperas de una transición política).⁴²

- **Seguridad jurídica, previsibilidad de las leyes: ¿Son previsibles los efectos de las leyes? ¿Están las leyes redactadas de forma inteligible?⁴³ - Principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*⁴⁴**

75. Las amnistías se adoptan en la mayoría de los casos mediante una ley formal, pero no exclusivamente. Pueden adoptarse mediante una decisión u otro acto del parlamento o incluso mediante un acto del ejecutivo que esté sujeto o no a aprobación parlamentaria. La Comisión de Venecia considera que, en la medida en que la amnistía puede tener efectos muy divisorios en la sociedad, el parlamento debería esforzarse por adoptarla mediante una mayoría cualificada suficientemente amplia.⁴⁵

76. Una ley de amnistía debe cumplir los requisitos cualitativos que toda ley debe cumplir. El carácter excepcional de las leyes de amnistía no significa que no deban cumplir unas normas básicas de calidad. Por el contrario, es especialmente importante que las leyes de amnistía cumplan estos parámetros básicos, ya que afectan a la responsabilidad penal en un entorno social a menudo muy sensible. El principio de *nulla poena sine lege*, o no cabe punibilidad sin ley, desarrollado en la jurisprudencia del TEDH, exige una definición clara de los delitos y las penas. Claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad son los requisitos cualitativos para cualquier ley que afecte al ámbito penal. Estos principios se aplican tanto a la legislación que introduce o modifica delitos y penas como a la legislación que despenaliza delitos y penas. Todo el ámbito del derecho penal - *la matiere penale* - se rige por el principio de estricta seguridad jurídica: como se indica en los Criterios de Verificación del Estado de Derecho, «el grado necesario de previsibilidad depende (...) de la naturaleza de la ley. En particular, es esencial en la legislación penal». Dado que las leyes de amnistía despenalizan un conjunto específico de actos, aunque sólo sea por un periodo de tiempo delimitado, deben estar sujetas a los mismos principios que se aplican a las disposiciones de derecho penal.

77. Incluso cuando las amnistías se adoptan mediante otro tipo de actos parlamentarios o mediante decisiones gubernamentales (véase más arriba), es esencial que sus efectos se formulen con la suficiente precisión y claridad para que sean previsibles en cuanto al alcance personal, sustantivo y temporal de la amnistía.

- **Legalidad y procedimiento legislativo: ¿es el proceso legislativo transparente, responsable, inclusivo y democrático? Cuando procede, ¿se realizan evaluaciones de impacto antes de adoptar la legislación?⁴⁶**

78. Las amnistías suelen estar motivadas por razones de reconciliación social y política. Estos objetivos, legítimos, deben alcanzarse mediante métodos y procedimientos coherentes. Los

⁴² El principal caso en este ámbito es la sentencia *Barrios Alto vs. Perú* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con la Ley de Amnistía nº26479 adoptada por el Congreso de Perú, que exoneró de responsabilidad penal a miembros del ejército, de la policía y a civiles que habían participado en la vulneración de derechos humanos o participado en tales vulneraciones entre 1980 y 1995 en dichas vulneraciones entre 1980 y 1995. El Tribunal consideró esta ley como una ley de autoamnistía y la declaró como tal incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos: «Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de vulneración de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú.» Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Barrios Altos v. Perú* (Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75), párrafos 2.i, 43, 44.

⁴³ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.i.

⁴⁴ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.7.

⁴⁵ Véase el apartado anterior. 62.

⁴⁶ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.A.5(v).

medios procesales deben estar racionalmente conectados y ser coherentes con el fin perseguido para no frustrar dicho fin. Por lo tanto, los medios y los procedimientos diseñados para aprobar la amnistía deben inspirarse en la inclusión, la participación, los plazos adecuados y los debates públicos. En particular, unas consultas significativas, establecidas en un calendario adecuado, deberían ayudar a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista. Estos requisitos son aún más importantes cuando no existe el requisito constitucional de mayoría cualificada para la aprobación de la amnistía.

79. La Comisión de Venecia ya ha subrayado, en referencia a la legislación general, que precipitarse puede perjudicar la calidad de la ley. Esto es especialmente cierto en el ámbito del Derecho penal donde, como ya se ha dicho, se aplica la legalidad estricta, y la aportación de las distintas ramas del poder judicial puede ser muy útil para medir el impacto de la ley, y cuando están en juego actos del Parlamento que regulan aspectos importantes del orden jurídico o político.⁴⁷ Por lo tanto, no procede adoptar un procedimiento legislativo acelerado para la aprobación de leyes de amnistía, dadas las consecuencias de largo alcance de dichas leyes y el hecho de que las leyes de amnistía suelen ser de naturaleza controvertida.

- **Igualdad ante la ley: ¿existen individuos o grupos con privilegios jurídicos especiales? ¿Estas excepciones y/o privilegios se basan en un objetivo legítimo y se ajustan al principio de proporcionalidad?**⁴⁸

80. Las amnistías son medidas excepcionales que despenalizan actos que normalmente son perseguidos penalmente. Por definición, conceden beneficios jurídicos especiales a un determinado grupo de personas que reúnen los requisitos exigidos por la ley. En consecuencia, introducen una diferencia de trato con respecto a las personas que han cometido los mismos hechos pero en contextos diferentes, por motivos diferentes o en momentos diferentes, y por lo tanto no se benefician de la amnistía y siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales. Cuando una amnistía pretende lograr la reconciliación después de determinados acontecimientos, la determinación de los actos que pretende abarcar debe basarse en una lista de criterios generales con un vínculo estricto de causalidad con dichos acontecimientos. Dado que las amnistías son medidas impersonales que se aplican a todas las personas o a determinadas clases de personas, los criterios no deben diseñarse para ser de aplicación a individuos concretos. Además, para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad; cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimo debe ser el objetivo. La unidad nacional y la reconciliación social y política se consideran objetivos legítimos de las amnistías. En opinión de la Comisión, la proporcionalidad exige que, en cada caso concreto, la amnistía propuesta sea un medio adecuado para alcanzar en última instancia un objetivo legítimo. Los órganos electos disponen de un margen de discrecionalidad a la hora de juzgar si la amnistía es una herramienta eficaz o si es mejor recurrir a otras vías, como los indultos individuales y/o la modificación de la legislación penal. La Comisión de Venecia opina que este tipo de decisiones deben adoptarse con una mayoría cualificada suficientemente amplia, que sea capaz de tender puentes por encima de la separación nacional.

- **Independencia del poder judicial, como parte integrante del principio democrático fundamental de la separación de poderes.**

81. La amnistía tiene el efecto de anular o impedir decisiones y procedimientos judiciales. A diferencia de la derogación o modificación de una disposición penal, que, en virtud del principio de *lex mitior*, produce efectos sobre todas las decisiones y procedimientos judiciales pendientes afectados por dicha disposición, pero también se aplica a todos los casos futuros relacionados

⁴⁷ Comisión de Venecia, Rumanía - Opinión sobre los proyectos de enmiendas al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal, [CDL-AD\(2018\)021](#), párrafos 35-39.

⁴⁸ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.D.3.iii.

con dicha disposición, la amnistía no tiene aplicación general en el futuro: sólo afecta a una categoría de delitos ya cometidos durante un período limitado de tiempo en el pasado y en determinadas circunstancias. Los jueces están obligados a aplicar la ley, tanto en caso de modificaciones en la legislación penal como en caso de amnistía. Para que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por esta razón, la Comisión de Venecia ha considerado anteriormente que un procedimiento por el que se confía al Poder Judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes.⁴⁹

82. Además, las personas afectadas, como las víctimas, deben tener un acceso efectivo a los tribunales para impugnar una decisión si interfiere con sus derechos.

B. La proposición de ley de amnistía

83. Esta proposición se define como «una ley singular» destinada a hacer frente a la «situación excepcional» [...] «de alta tensión política que la sociedad catalana ha vivido con especial intensidad desde 2012».⁵⁰ A falta de una norma constitucional que regule el supuesto específico de la amnistía, el Congreso de los Diputados ha presentado una proposición legislativa de una ley orgánica, que como tal requiere mayoría absoluta para su aprobación.

84. En su versión de 13 de noviembre de 2023, consta de tres partes, que pueden resumirse del siguiente modo:

85. Título I Ámbito objetivo y exclusiones:

- **Ámbito temporal:** El ámbito de aplicación de la proposición de Ley es amnistiar las actuaciones declaradas o tipificadas como infracciones penales o conductas delictivas o que den lugar a responsabilidad administrativa o contable en relación con la consulta informal de 2014 y el referéndum de 2017, que hayan tenido lugar entre el 1 de enero de 2012 (año de inicio de las actuaciones del proceso independentista) y el 13 de noviembre de 2023 (fecha de proposición del proyecto de ley) (artículo 1 [1]). La proposición de ley aprobada por el Congreso el 14 de marzo de 2024 amplió el ámbito temporal, adelantando su inicio hasta el 1 de noviembre de 2011.
- **Ámbito sustantivo:** La amnistía se aplica no sólo a la organización y celebración de la consulta y el referéndum, sino también a otros actos potencialmente ilícitos vinculados a ellos, como los actos preparatorios, las protestas a favor de la celebración de un referéndum o las manifestaciones contra el juicio o la condena de los responsables, incluida la participación, colaboración, asesoramiento o representación en cualquier forma, la prestación de protección y seguridad a los responsables, así como todos aquellos actos contemplados en el proyecto de ley que sean indicativos de una tensión política, social e institucional que el proyecto de ley pretende resolver (artículo 1 de la proposición de ley).
- **Exclusiones:** Hay una serie de actos que quedan excluidos de la aplicación de la amnistía. La amnistía no cubre los actos contra las personas con resultado (entre otros) de muerte, de tortura o trato inhumano y degradante definido en el artículo 3 del CEDH, «siempre que superen un umbral mínimo de gravedad», los actos tipificados como delitos de terrorismo en el Código Penal español, «siempre que se haya dictado sentencia firme»; los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional

⁴⁹ Comisión de Venecia, Opinión sobre las disposiciones relativas a los presos políticos en la Ley de Amnistía de Georgia, [CDL-AD\(2013\)009](#), apartados 43 a 46.

⁵⁰ Véase [CDL-REF\(2024\)002](#), págs. 8-9.

tipificados en el Código Penal español, los delitos que afecten a los intereses financieros de la UE y los delitos que se consideren motivados por razones discriminatorias (artículo 2 del proyecto de ley). La proposición de ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024 ha modificado el alcance de la exclusión: en primer lugar, la tortura o los tratos inhumanos y degradantes quedan excluidos de la amnistía si «no superan un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o provocar miedo, angustia o inferioridad capaz de quebrar su resistencia moral y física»; en segundo lugar, sobre el terrorismo: la exclusión se refiere ahora a «los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario»; en tercer lugar, sobre los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional: la exclusión sólo se aplica ahora a «los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional del Título XXIII del Libro II del Código Penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.»

86. Título II: Efectos: La ley tiene por efecto la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable (artículo 3). La ley de amnistía será aplicada por los tribunales/órganos administrativos que hayan dictado previamente una sentencia o incoado un procedimiento (véase el Título III) en relación con actos para promover la independencia de Cataluña que hayan tenido lugar dentro de un período específico (véase el Título I).

- Responsabilidad penal (artículo 4): Los presos saldrán inmediatamente de prisión, se cancelarán sus antecedentes penales, se anularán cualesquiera órdenes de detención y prisión nacionales e internacionales (entre ellas cualesquiera órdenes de detención europea) y se levantarán las medidas cautelares.
- Responsabilidad administrativa (artículo 5): la autoridad administrativa competente acordará el archivo definitivo de todos los procedimientos administrativos y se levantarán todas las medidas cautelares respecto de los actos u omisiones amnistiados, salvo las relativas a la responsabilidad civil.
- Efectos sobre los funcionarios públicos (artículo 6): los funcionarios públicos sancionados o condenados serán reincorporados de pleno derecho, pero no tendrán derecho a indemnización.

87. La amnistía no da derecho a indemnización o reembolso de multas o sanciones (artículo 7). Se extinguirán las responsabilidades civiles y contables, pero se respetará la responsabilidad civil por daños sufridos por los particulares.

88. Título III: Competencia y procedimiento. La proposición de ley identifica la competencia para aplicar la amnistía y describe el procedimiento correspondiente.

- La competencia para la aplicación de la amnistía (artículo 9) por delitos corresponde a los órganos judiciales determinados en el artículo 11 de la proposición de ley, previa audiencia

del Ministerio Fiscal y de las partes personadas, para las infracciones de naturaleza administrativa con los órganos respectivos.

- Los casos de amnistía están sujetos a tramitación preferente y urgente (artículo 10), y las decisiones se adoptarán en un plazo máximo de dos meses. No existe sanción alguna por el incumplimiento de este plazo, y de conformidad con el artículo 9.3 del proposición de ley de amnistía se podrá considerar que un acto «ha sido amnistiado cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente conforme a derecho».
- El procedimiento en materia penal (artículo 11) será aplicado de oficio por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal.
 - Si la amnistía se aplica durante la fase de investigación, el caso se archivará.
 - Si se aplica la amnistía durante la fase de juicio oral, el órgano judicial que conozca del enjuiciamiento dictará auto de sobreseimiento o absolución.
 - Existen normas para las sentencias firmes y aún no firmes; en cualquier caso, la amnistía se declara de oficio.
- En cuanto al plazo para el reconocimiento de los derechos contemplados en la proposición de ley (artículo 15), se establece un plazo de prescripción de cinco años.
- Se podrán interponer recursos (artículo 16) contra todas las resoluciones que resuelvan sobre el cese de la responsabilidad penal o de las infracciones administrativas y contables, en los términos previstos en la proposición de ley.

89. La proposición de ley (artículo 10.2) establece que la amnistía se aplicará en el plazo de dos meses sin perjuicio de cualesquiera recursos posteriores, que no tendrán efecto suspensivo.

C. Compatibilidad de la eliminación de la responsabilidad penal por los hechos contemplados en la proposición de ley de amnistía con el Estado de Derecho (pregunta 2 del Senado)

90. Como se ha indicado anteriormente, el Estado de Derecho impone ciertos requisitos sustantivos y de procedimiento a la amnistía.

91. Por lo que respecta a los límites sustantivos en virtud del derecho internacional, en la medida en que algunos de los delitos contemplados en la proposición de ley de amnistía podrían equivaler a vulneraciones graves de los derechos humanos (en el caso concreto del delito de terrorismo, véase más adelante), la Comisión observa con satisfacción que la proposición de ley de amnistía no contempla los actos contra las personas con resultado de muerte, aborto o lesión del feto, pérdida o daño permanente de un órgano o miembro, impotencia, esterilidad o deformidad grave, y los actos definidos como delitos de tortura o trato inhumano y degradante de conformidad con el artículo 3 del CEDH siempre que «no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad capaz de quebrar su resistencia moral y física». La Comisión subraya que los límites del Derecho internacional se refieren a vulneraciones graves de los derechos humanos, que no es necesariamente lo mismo que los delitos graves contemplados en el derecho interno.

92. La proposición de ley de amnistía preserva acertadamente la responsabilidad civil por los daños sufridos por los particulares. La Comisión de Venecia considera que, además, podría merecer la pena explorar la reciente noción de procedimientos de justicia restaurativa, ya que, por un lado, estos procedimientos respetan los derechos de las víctimas (especialmente el

derecho a conocer la verdad) y, por otro, se basan en la asunción de responsabilidad por parte de los autores.⁵¹

93. En cuanto a la conformidad de la ley de amnistía con la Constitución española, la delegación de la Comisión ha escuchado con gran interés los argumentos esgrimidos por constitucionalistas españoles de opiniones opuestas. Sin embargo, no corresponde a la Comisión de Venecia pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta. Esta cuestión debe ser abordada, teniendo en cuenta estos argumentos, en primer lugar, por el Parlamento español; posteriormente, por los jueces ordinarios; y, de forma definitiva, por el Tribunal Constitucional español. Sin embargo, la Comisión opina que la viva polémica que ha suscitado este asunto sugiere que sería preferible, llegado el momento, regularlo explícitamente mediante una reforma de la Constitución.

94. En cuanto a la seguridad jurídica, la Comisión observa que el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía, tal como se define en el artículo 1.1 de la proposición de ley de amnistía, es muy amplio e indeterminado. Define los hechos por su intencionalidad («cualquier acto tipificado como delito» destinado a (in)directamente «promover, apoyar o facilitar la secesión o independencia de Cataluña»; o «convocar, promover o procurar la celebración de las consultas») en el «marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 su preparación y sus consecuencias», «aunque no se encuentren directamente relacionadas con las referidas consultas o incluso si hubieran sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración». El artículo 1 contiene además una lista de delitos, que sin embargo no se refiere a delitos específicos identificados por la legislación penal. Las cláusulas abiertas o expresiones como «así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad» o «así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención» incrementan la indefinición.

95. Las enmiendas adoptadas el 14 de marzo de 2024 han ampliado el ámbito temporal de la amnistía, que ahora comienza el 1 de noviembre de 2011. Por lo tanto, la amnistía se aplica a un periodo de tiempo muy largo: entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023. El legislador español no ha dado ninguna explicación de por qué estas fechas son «apropiadas». La Comisión de Venecia no ve la relación causal entre la lógica de la amnistía y estas fechas. Por ello, recomienda reducir el ámbito temporal de aplicación de la amnistía.

96. En conclusión, la Comisión recomienda acotar y definir de forma más precisa el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía, para hacer más previsibles los efectos de la ley. Dado que la amnistía afecta al valor de *res iudicata*, debe atenerse a la seguridad jurídica, ya que de lo contrario socavaría la confianza pública en la adhesión y el respeto de la Constitución y la ley. La Comisión subraya que la ley tendrá que ser interpretada y aplicada por los jueces en cada caso para determinar si cada caso es susceptible de acogerse a la amnistía. La falta de claridad y determinación de su ámbito de aplicación conlleva el riesgo de que surja un gran número de procedimientos y controversias sobre la correcta aplicación de la ley. A su vez, se corre el riesgo de trasladar los conflictos del plano político al judicial. Este resultado no sería coherente con la finalidad de la amnistía como tal.

97. En cuanto a la igualdad en la ley, la Comisión considera que si el vínculo entre «las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias» y los actos cubiertos por la amnistía no es lo suficientemente fuerte, la

⁵¹ El Consejo de Europa ha aprobado una serie de documentos que fomentan estas prácticas, especialmente en situaciones en las que un país busca la reconciliación, la pacificación y el apaciguamiento tras un periodo de duro conflicto. Véase, por ejemplo: Recomendación CM/Rec(2018)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la justicia restaurativa en materia penal (Adoptada por el Comité de Ministros el 3 de octubre de 2018 en la 1326ª reunión de los Delegados de los Ministros), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?QbjeclId=09000016808e35f3; Declaración de Venecia: en diciembre de 2021, los Ministros de Justicia del Consejo de Europa adoptaron la Declaración de Venecia sobre el papel de la justicia restaurativa en materia penal <https://rm.coe.int/0900001680a4df79>.

amnistía podría cubrir también a muchos ciudadanos que han cometido delitos ordinarios que poco o nada tienen que ver con las tensiones sociales que dieron lugar a la ley de amnistía; esto haría cuestionable la justificación de los beneficios especiales y vulneraría el principio de igualdad respecto a quienes han cometido los mismos delitos comunes por otros motivos o durante periodos distintos, y no se benefician de las medidas de despenalización que supone la amnistía. Por lo tanto, la Comisión reitera su recomendación de limitar y definir de manera más precisa el ámbito de aplicación de la amnistía. La Comisión recuerda que una amnistía es una medida impersonal que se aplica a todas las personas o a un tipo de personas, y que los criterios para su aplicación no deben diseñarse para cubrir a individuos concretos. La reciente ampliación en dos meses, sin justificación alguna, del ámbito temporal de aplicación de la amnistía suscita preocupación a este respecto.

98. En cuanto a la finalidad legítima, la Comisión es consciente de las críticas de que la proposición de ley de amnistía formaba parte de un acuerdo político para lograr la mayoría que apoyara al Gobierno. La normalización institucional, política y social de Cataluña es, no obstante, un objetivo legítimo, y no corresponde a la Comisión evaluar la proporcionalidad de la proposición de ley de amnistía en relación con los objetivos proclamados. El Parlamento español, al decidir si aprueba el proyecto de amnistía, con qué contenido y por qué mayoría, tendrá que abordar la cuestión de si la normalización de Cataluña puede lograrse a pesar de que la proposición de ley de amnistía ha ahondado la profunda y virulenta división en la clase política, en las instituciones, en la judicatura, en los ámbitos académicos y, sobre todo, en la sociedad española.

D. Compatibilidad con el Estado de Derecho de la amnistía para delitos de terrorismo (pregunta 3 del Senado)

99. En virtud del artículo 2.c de la proposición de ley de amnistía en su versión de 13 de noviembre de 2023, los actos tipificados como delitos de terrorismo -con una cierta calificación- sólo quedan excluidos de la amnistía cuando exista sentencia firme. La amnistía suele aplicarse también a los procedimientos pendientes, por lo que el criterio de la fase del procedimiento debería ser irrelevante. Este criterio se suprimió en la versión de 14 de marzo de 2024. Se substituyó por el siguiente texto «Los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves vulneraciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario.»⁵²

100. La Comisión de Venecia reitera su aprecio por la exclusión de la amnistía de «actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad.» La Comisión observa que la exclusión adicional reza ahora así: «Los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a excepción de aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad capaz de quebrar su resistencia moral y física». Por último, la ley de amnistía excluye en su redacción definitiva los actos terroristas que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva de la UE y que hayan causado intencionadamente una vulneración grave de los

⁵² La Comisión Europea ha subrayado que la redacción actual del artículo 2.c significa que no todos los delitos de terrorismo tipificados por la Directiva UE 2017/541 sobre la lucha contra el terrorismo están excluidos del ámbito de aplicación de la proposición de ley de amnistía.

derechos humanos, en particular de los artículos 2 y 3 del CEDH y del derecho internacional humanitario.

101. La Comisión de Venecia reitera que, también en la interpretación de las exclusiones mencionadas, el principio rector debería ser que las amnistías sólo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las vulneraciones graves de los derechos humanos.

E. Compatibilidad de la amnistía para delitos de malversación y corrupción con el Estado de Derecho (pregunta 4 del Senado)

102. La Comisión reitera que los límites sustantivos a la amnistía según el derecho internacional se refieren a vulneraciones graves de los derechos humanos, que no es necesariamente lo mismo que los delitos graves contemplados en el derecho interno. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, en opinión de la Comisión es necesario que exista consistencia en la determinación de los actos amparados por la amnistía, que deben estar intrínsecamente conectados, para evitar la arbitrariedad. Para justificar la aplicación de la amnistía a estos últimos sería necesario un nexo causal más estrecho entre «las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias» y determinados actos de malversación y corrupción que justificara la aplicación de la amnistía a estos últimos. Una definición más amplia y menos precisa de estos actos sería difícilmente conciliable con el principio de igualdad en la ley. Por lo tanto, una mayor vinculación con los hechos debería ser la principal pauta de interpretación del derecho material.

F. Los efectos de la proposición de ley de amnistía sobre las competencias procesales de los tribunales (pregunta 5 del Senado)

103. La proposición de ley de amnistía prevé ciertas anulaciones de las competencias procesales ordinarias de los tribunales.

104. La amnistía afecta a todas las fases del procedimiento (artículo 11 de la proposición de ley de amnistía). El artículo 4.1 de la proposición de ley de amnistía prevé la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se encuentren en prisión y el artículo 4.3 prevé la anulación de las órdenes de detención y arresto. Estas son las consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal: se abandonan los procesos pendientes, no se incoan otros nuevos; se anulan las sentencias, y las penas no se ejecutan o se interrumpe su ejecución (véase el apartado 43 anterior). Siempre y cuando la decisión sobre si un individuo se beneficia de la amnistía sea adoptada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en la amnistía), y el levantamiento del arresto, la detención y las medidas cautelares sea consecuencia de dicha decisión judicial, en opinión de la Comisión no existe ningún problema de separación de poderes.

105. El artículo 10 de la proposición de ley de amnistía prevé una tramitación preferente y urgente de las solicitudes de aplicación de la ley de amnistía. Las decisiones pertinentes se adoptarán «con carácter preferente y urgente», «en el plazo máximo de dos meses». La Comisión se congratula a este respecto de que no haya consecuencias, ni siquiera en términos de sanciones disciplinarias, por el incumplimiento de este plazo, y de que, en cualquier caso, la amnistía sólo se aplique tras una decisión judicial específica. La Comisión de Venecia considera justificado tratar de forma prioritaria el caso de las personas que podrían salir de prisión.

106. Respecto de la pregunta que se refiere a los efectos suspensivos de los recursos ante el Tribunal Constitucional, la Comisión observa que el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, establece que el Tribunal Constitucional no puede suspender una ley que le haya sido deferida (salvo a petición del Gobierno en relación con asuntos autonómicos).

107. En cuanto a los efectos suspensivos de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los jueces ante el Tribunal Constitucional, el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 2/1979 dispone que «producirán la suspensión cautelar de actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional resuelva sobre su admisión. Una vez adoptada esta decisión, se suspenderá el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la cuestión». El artículo 10 de la proposición de ley de amnistía establece que «[...] los recursos posteriores [...] no tendrán efecto suspensivo». En cuanto a si el artículo 10 pretende derogar la norma del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 2/1979, las autoridades españolas han informado a la Comisión de que las normas aplicables a los recursos son, en principio, las ordinarias y que la exclusión del efecto suspensivo no se aplica al procedimiento ante el Tribunal Constitucional. La Comisión subraya que, en cualquier caso, esta cláusula no puede interpretarse de manera que prive de todo efecto práctico al control judicial de la proposición de ley de amnistía, incluso eventualmente en lo que se refiere a la aplicación de los principios del derecho penal.

108. Por último, hay que distinguir entre una posible declaración de no conformidad de una ley de amnistía con una norma de rango superior (constitucional, de la Unión Europea, internacional) y su revocación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aclarado que «por lo que respecta a las amnistías, su revocación retroactiva no está generalmente permitida, ya que son adoptadas por el legislador y su revocación sería contraria al principio de seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de la ley penal».⁵³

G. Competencias de las comisiones de investigación (pregunta 6 del Senado)

109. El Senado ha planteado la siguiente pregunta a la Comisión: «¿La convocatoria de jueces para comparecer ante las comisiones de investigación u otras establecidas por el Congreso de Diputados en relación con las acciones judiciales en el proceso de independencia, pone en peligro la independencia del poder judicial y la separación de poderes, que son pilares del Estado de Derecho?»

110. El artículo 76 de la Constitución española (Comisión de investigación) establece que «1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.» El artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁵⁴ establece que el Pleno de la Cámara podrá crear una Comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público.» Dichas comisiones «elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída.» Las conclusiones de la Comisión, que no serán vinculantes para los juzgados y tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, una vez aprobadas por el Pleno de la Cámara se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se notifican al Gobierno, sin perjuicio de que puedan ser remitidas por la Mesa de la Cámara al Ministerio Fiscal para la incoación, en su caso, de las acciones que en Derecho procedan.

111. La Comisión de Venecia no ha podido obtener información precisa sobre el mandato de estas comisiones de investigación, sobre el estado de sus trabajos o sobre cualquier precedente relevante (no obstante, se informó a la delegación de la Comisión de que en el pasado los jueces citados a comparecer ante el Parlamento como testigos habían recibido instrucciones del Consejo General del Poder Judicial de no hacerlo, y no se les aplicó sanción alguna). La

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

⁵⁴ https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf

Comisión no ha podido averiguar, en particular, si el objetivo de estos comités es examinar procedimientos judiciales específicos y si tienen la facultad y el mandato de convocar e interrogar a los jueces que resolvieron dichos casos. Varios interlocutores de la Comisión de Venecia expresaron su preocupación al respecto.

112. La Comisión ha subrayado anteriormente que «las comisiones parlamentarias de investigación son un instrumento para lo que suele denominarse la función de «control», «supervisión» o «vigilancia» del parlamento, cuya esencia es supervisar y vigilar la labor del poder ejecutivo. El principal objetivo de esta supervisión es garantizar la responsabilidad política democrática y mejorar la transparencia y la eficacia del gobierno y la administración. Pero la función supervisora también puede proporcionar al Parlamento información relevante para sus propios procedimientos legislativos y presupuestarios»⁵⁵ «[Las comisiones parlamentarias de investigación llevan a cabo procesos que son esencialmente de naturaleza política, y que no deben confundirse con investigaciones y procedimientos penales. El resultado de estas actividades no altera el ordenamiento jurídico. El informe que cierra sus trabajos es en sí mismo un incentivo para el debate parlamentario. El objetivo último de las investigaciones de las comisiones es la transparencia con vistas a garantizar que el público esté informado de los asuntos que afectan a la res publica (el bien público)» [...] «los medios asignados a la comisión deben estar siempre al servicio de la jurisdicción del parlamento en un sistema de separación de poderes, ya sea para establecer la responsabilidad del Gobierno y de los ministros o para recoger la información necesaria para una legislación más eficaz o para presentar recomendaciones políticas al Gobierno»⁵⁶

113. La Comisión de Venecia se ha referido en repetidas ocasiones a la independencia del poder judicial y de los jueces individuales como elementos esenciales del Estado de Derecho. Como se indica en los Criterios de Verificación del Estado de Derecho, «debe garantizarse la independencia de los jueces, así como la independencia del poder judicial respecto de los poderes legislativo y, especialmente, ejecutivo». Este principio se expresa en la pregunta «¿Se encuentran las actividades judiciales sujetas a la supervisión de tribunales superiores – sin considerar los mecanismos de apelación –, los presidentes de los tribunales, el ejecutivo, *u otros poderes públicos?*»⁵⁷

114. Además, la Comisión subraya que, tal y como se recoge en la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros sobre la independencia, eficacia y función de los jueces (Principio I.2.d): «En el proceso de toma de decisiones, los jueces deben ser independientes y poder actuar sin ninguna restricción, influencia indebida, incentivos, presiones, amenazas o interferencias, directas o indirectas, de terceros o por cualquier motivo. [...] Los jueces deben tener libertad sin restricciones para decidir los casos imparcialmente, de acuerdo con su conciencia y su interpretación de los hechos, y con sujeción a las normas jurídicas vigentes. Los jueces no deberían estar obligados a informar sobre el fondo de sus casos a nadie ajeno al poder judicial.»

115. En relación con las comisiones de investigación parlamentaria, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos ha declarado que «existe el peligro de que se produzca un solapamiento entre el papel propio de los jueces y el de las comisiones de investigación parlamentaria. El CCJE reconoce que los órganos parlamentarios nacionales o locales pueden, en virtud de la legislación de muchos Estados miembros, crear comisiones de investigación para investigar fenómenos sociales o supuestas infracciones o una incorrecta aplicación de la ley. Los poderes de estas comisiones son a menudo similares a los de las autoridades judiciales, como la facultad de citar

⁵⁵ Escrito de Amicus Curiae en el asunto *Rywin c. Polonia* (demandas nº 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sobre las comisiones parlamentarias de investigación), (CDL-AD(2014)013), apartado 7; Dictamen urgente sobre la Ley de Polonia relativa a la Comisión Estatal para Investigar la Influencia Rusa en la Seguridad Interna de la República de Polonia entre 2007 y 2022 y sobre el proyecto de ley por el que se modifica dicha Ley, apartado 32 de la parte final, CDL-AD(2023)037.

⁵⁶ Ibidem, apartados 28 y 29.

⁵⁷ Comisión de Venecia, Criterios de Verificación del Estado de Derecho, apartado 87 y II.E.1.b.i.

testigos, ordenar la revelación o la incautación de pruebas documentales, etc. En opinión del CCJE, con el fin de garantizar una adecuada separación de poderes, en general, los informes de las comisiones de investigación nunca deberían interferir en las investigaciones o procesos que han sido o están a punto de ser iniciados por las autoridades judiciales. Si dichos informes deben tratar sobre decisiones judiciales ya existentes sobre casos individuales, deben hacerlo con el debido respeto y deben abstenerse de expresar cualquier crítica en términos que puedan apuntar a una revisión de las decisiones tomadas. Sin embargo, si la investigación aborda posibles defectos en la administración de justicia puestos de manifiesto por un caso concreto, podrán examinarse esos procedimientos con la debida cautela. Una investigación nunca puede sustituir al debido proceso judicial.⁵⁸

116. Un estudio comparativo de 2010 titulado «Comisiones parlamentarias de investigación en los sistemas nacionales: estudio comparativo de los Estados miembros de la UE» resumía su papel de la siguiente manera: «El principal objetivo de las comisiones parlamentarias de investigación, en la mayoría de los sistemas, es supervisar las acciones del gobierno o la administración. En algunos estados, las comisiones parlamentarias tienen el deber adicional de garantizar el respeto de la Constitución u otras disposiciones legales» No recogía ninguna posibilidad de supervisar el poder judicial en los entonces 27 Estados miembros de la Unión.⁵⁹

117. Según el artículo 122 de la Constitución española, el órgano competente para conocer de las cuestiones disciplinarias de los jueces es el Consejo General del Poder Judicial. Exigir a los jueces que informen a un órgano político, en público, sobre la forma en que tramitaron un caso concreto representa una injerencia política en la administración de justicia. Adicionalmente, crea un efecto coactivo en otros jueces, en particular en aquellos que actualmente conocen o conocerán en el futuro de causas pendientes o vinculadas a causas de exclusión de la aplicación de la proposición de ley de amnistía.

118. La Comisión considera, por tanto, que para respetar los principios de separación de poderes y de independencia del poder judicial, las comisiones de investigación creadas por el Congreso de los Diputados de España no deberían recibir el mandato de convocar, ni siquiera de invitar a los jueces a que les informen, en particular, sobre el fondo de los asuntos que han resuelto. Por tanto, no basta con que los jueces no estén obligados a comparecer ante el Parlamento.

VII. Conclusión

119. El Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha pedido a la Comisión de Venecia, en relación con un intercambio de puntos de vista sobre el Estado de Derecho en España, que identifique los requisitos de Estado de Derecho de las amnistías. Por su parte, el Presidente del Senado español ha pedido a la Comisión que responda a las siguientes preguntas: 1) ¿cuáles son los criterios generales que la Comisión de Venecia considera necesarios para que una medida como la amnistía se ajuste a los estándares del Estado de Derecho?; 2) ¿es compatible con el Estado de Derecho la eliminación completa de la responsabilidad penal por los actos cometidos en relación con la integridad territorial de España con la intención de promover o procurar la secesión y la independencia de Cataluña?; 3) ¿es compatible con los criterios de la Comisión de Venecia la posibilidad de conceder amnistía por delitos de terrorismo si no hay sentencia firme?; 4) ¿es conforme al Estado de Derecho la posibilidad de amnistiar delitos de malversación y corrupción?; 5) ¿son conformes al Estado de Derecho las medidas contenidas en la proposición de ley de amnistía que condicionan, restringen o incluso impiden la actuación de los jueces penales españoles?; 6) ¿citar a los jueces

⁵⁸ CCJE, Dictamen n.º 18 (2015) sobre la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna, <https://rm.coe.int/16807481a1>, apartado 46.

⁵⁹ Parlamento Europeo (2010), Dirección General de Políticas Internas, Departamento de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales - Comisiones parlamentarias de investigación en los sistemas nacionales: estudio comparativo de los Estados miembros de la UE (p. 5).

para comparecer ante las comisiones de investigación creadas por el Congreso de los Diputados en relación con la actuación judicial en el proceso independentista pondría en peligro la independencia del poder judicial y la separación de poderes? Este dictamen responde tanto a la petición del Presidente de la Asamblea Parlamentaria como a la del Presidente del Senado español.

120. Para responder a estas solicitudes, la Comisión de Venecia se ha basado en normas europeas e internacionales, así como en material comparativo; en este sentido, la Comisión ha recopilado información pertinente sobre 54 de sus Estados miembros. La Comisión no ha intervenido en el debate político. En particular, no se ha pronunciado sobre la conveniencia de la proposición de ley de amnistía, ni sobre su idoneidad para alcanzar su objetivo declarado, ya que estas son decisiones políticas que deben adoptar el Gobierno y el Parlamento españoles. Además, la Comisión de Venecia no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la proposición de ley de amnistía, algo que le corresponde decidir en última instancia al Tribunal Constitucional español y debatir a los expertos constitucionalistas españoles. Además, siguiendo su práctica habitual, la Comisión de Venecia no ha evaluado la compatibilidad de la proposición de ley de amnistía con el Derecho de la Unión Europea.

121. A efectos de la presente opinión, la Comisión de Venecia ha utilizado las siguientes definiciones: la amnistía es una medida de gracia impersonal que se aplica a todas las personas o a un tipo de personas, mientras que el indulto se refiere a una persona concreta o a un grupo de personas concreto. Mientras que el indulto suele servir para anular una condena, la amnistía puede concederse en cualquier momento desde antes que se inicie el procedimiento penal. Mientras que la amnistía corresponde generalmente al poder legislativo, la facultad de conceder un indulto se considera una de las prerrogativas del Jefe del Estado. Los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía:

122. La Comisión de Venecia considera que los siguientes requisitos del Estado de Derecho son aplicables a las amnistías (pregunta 1 del Presidente de la Asamblea Parlamentaria y del Senado):

- Legalidad, supremacía de la ley

Las amnistías, ya se adopten mediante disposiciones legislativas, otras decisiones o actos parlamentarios o decisiones ejecutivas con o sin participación parlamentaria, deben ajustarse a la Constitución. Este control de constitucionalidad se realiza a través de los órganos y procedimientos previstos en la Constitución.

- Respeto del Derecho internacional, en particular los derechos humanos, incluidas las decisiones vinculantes de los tribunales internacionales

Deben respetarse los requisitos sustantivos del derecho internacional en materia de amnistías, especialmente en lo que se refiere a la inadmisibilidad de amnistías sobre delitos internacionales graves y vulneraciones graves de los derechos humanos.

- Seguridad jurídica, previsibilidad de las leyes

Las leyes de amnistía deben cumplir los requisitos cualitativos de toda ley que afecte a la responsabilidad penal: claridad, determinación, accesibilidad y previsibilidad. Incluso cuando las amnistías se adoptan mediante otro tipo de actos parlamentarios o mediante decisiones gubernamentales, es esencial que sus efectos se formulen con suficiente precisión y claridad, de modo que sean previsibles.

- Legalidad, procedimientos legislativos

Las amnistías suelen estar motivadas por razones de reconciliación social y política: estos objetivos, legítimos, deben alcanzarse mediante métodos y procedimientos coherentes para no frustrar su propósito. El procedimiento de adopción de medidas de amnistía debe inspirarse en la inclusión, la participación, un calendario adecuado y debates públicos. En particular, unas consultas significativas, establecidas en un calendario adecuado, deberían ayudar a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista. Por lo tanto, los procedimientos legislativos por vía acelerada no son apropiados para la adopción de leyes de amnistía, dadas las consecuencias de largo alcance y la naturaleza a menudo controvertida de dichas leyes.

- Igualdad ante la ley

Por definición, una amnistía concede beneficios jurídicos especiales a un determinado grupo de personas que reúnen las condiciones exigidas por la ley, lo que introduce una diferencia de trato respecto de las personas que, habiendo cometido los mismos hechos pero en contextos diferentes, por motivos diferentes o en momentos diferentes, no se benefician de la amnistía y, en consecuencia, siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales. Para evitar la arbitrariedad, debe haber coherencia a la hora de delimitar de los actos amparados por la amnistía, que deben estar vinculados por una conexión intrínseca. Dado que las amnistías son medidas impersonales que se aplican a todas las personas o a determinadas clases de personas, los criterios no deben ser diseñados para cubrir a individuos concretos. Las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad; cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimo debe ser este objetivo. La unidad nacional y la reconciliación social y política son objetivos legítimos de las amnistías. En opinión de la Comisión, la proporcionalidad exige que, en cada caso concreto, la amnistía propuesta sea un medio adecuado para lograr, en última instancia, la unidad y la reconciliación. Los órganos electos disponen de un margen de apreciación para juzgar si la amnistía es un instrumento eficaz y qué vías realistas, incluidos los indultos individuales y las modificaciones de la legislación penal, pueden seguirse para alcanzar los objetivos legítimos. En opinión de la Comisión, esta decisión debe tomarse con una mayoría cualificada suficientemente amplia.

- Independencia del poder judicial, separación de poderes

Las amnistías tienen el efecto de anular o impedir decisiones y procedimientos judiciales. Para ser coherentes con el principio de separación de poderes, debe confiarse al poder judicial la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para beneficiarse de la aplicación de la amnistía.

En lo que se refiere concretamente a la proposición «de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña»:

123. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación material y temporal de la proposición de ley de amnistía (preguntas 2, 3 y 4 del Senado), la Comisión de Venecia recuerda, de entrada, que una amnistía es una medida impersonal que se aplica a todas las personas o a una clase de personas, y que los criterios para su aplicación no deben estar diseñados para cubrir a individuos concretos.

124. La Comisión formula las siguientes recomendaciones:

- Acotar y definir de forma más precisa el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía para hacer más previsibles los efectos de la ley; la reciente ampliación del ámbito temporal de aplicación en dos meses sin justificación alguna suscita preocupación sobre el carácter general de la amnistía.

- Garantizar que se establece un nexo causal más estrecho «entre las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias» y los actos de malversación y corrupción; dicho nexo causal más estrecho debe ser el principio rector para la interpretación y aplicación de la amnistía.
- En cuanto al terrorismo, asegurarse de que, en la interpretación de las exclusiones, el principio rector sea que las amnistías sólo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las vulneraciones graves de los derechos humanos.

125. En cuanto a las anulaciones de las competencias procesales ordinarias de los tribunales (pregunta 5 del Senado), la Comisión de Venecia considera que son consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal y que, siempre que la decisión sobre si una persona se beneficia o no de la amnistía corresponda al juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en la proposición de ley de amnistía), y el levantamiento de la detención, la prisión provisional y las medidas cautelares son consecuencia de dicha decisión judicial, no se plantea ningún problema de separación de poderes. La proposición de ley de amnistía debe interpretarse de forma que no prive de efecto práctico a la revisión judicial de la proposición de ley de amnistía.

126. En cuanto a las comisiones de investigación creadas por el Congreso de los Diputados de España (pregunta 6 del Senado), la Comisión de Venecia recuerda que el principal objetivo de las comisiones de investigación parlamentarias es supervisar y controlar la labor del poder ejecutivo, con el fin de garantizar la responsabilidad política democrática y mejorar la transparencia y la eficacia del Gobierno y la administración. Los jueces no deben ser obligados a informar sobre el fondo de sus casos a nadie ajeno al poder judicial. La Constitución española atribuye al Consejo General del Poder Judicial la competencia para conocer de las posibles faltas disciplinarias cometidas por los jueces. Por ello, la Comisión de Venecia formula la siguiente recomendación:

- que las comisiones de investigación creadas por el Congreso de los Diputados de España no reciban el mandato de convocar, ni siquiera de invitar, a los jueces a que les informen, en particular sobre el fondo de los asuntos que hayan resuelto. No basta con que los jueces no estén obligados a comparecer ante el Parlamento.

127. Por último, la Comisión de Venecia observa que la proposición de ley de amnistía se ha presentado en forma de proposición de ley, que es un procedimiento sin consulta al público, a las partes interesadas o a otras instituciones del Estado, y que se ha seguido un procedimiento de urgencia. Sin embargo, la proposición de ley de amnistía ha ahondado una profunda y virulenta división en la clase política, en las instituciones, en el poder judicial, en el mundo académico y en la sociedad española. La Comisión anima a todas las autoridades y fuerzas políticas españolas a que se tomen el tiempo necesario para entablar un diálogo significativo en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política, y a que estudien la posibilidad de explorar procedimientos de justicia restaurativa.

128. A la luz de sus consideraciones sobre la conveniencia de una mayoría cualificada suficientemente amplia para la aprobación de amnistías, la Comisión de Venecia recomienda a las autoridades españolas que, aunque la Constitución no lo prevea, intenten alcanzar una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta de los miembros del Congreso que se exige para la aprobación de una ley orgánica.

129. La Comisión de Venecia queda a disposición de las autoridades de España y de la Asamblea Parlamentaria para seguir prestando asesoramiento en este asunto.