



*Congreso de los Diputados*

## **OBSERVACIONES TÉCNICAS A LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA (núm. expdte. 122/19)**

### **I. CONSIDERACIÓN GENERAL**

Debe partirse del dato procedimental de que la Proposición de ley objeto de examen ha sido admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, que ha encomendado su tramitación a la Comisión de Justicia. La admisión a trámite ha supuesto descartar que esta iniciativa entre en contradicción palmaria con la Constitución y posibilitar el debate parlamentario sobre la misma. La naturaleza principalmente política de este debate no excluye la perspectiva técnico-jurídica, incluido el examen de su eventual inconstitucionalidad, aun excluyendo que esta sea palmaria y evidente, siempre bajo la consideración fundamental de que ha de ser en su caso el Tribunal Constitucional el que se pronuncie sobre la ley aprobada por las Cortes Generales.

La exposición de motivos de la Proposición se sitúa en el debate doctrinal y político sobre su constitucionalidad, dedicando buena parte de su contenido a la justificación de aquélla, entre otras razones en su carácter de ley singular y en pronunciamientos del Tribunal Constitucional, así como en normas de diverso rango que la prevén. En este contexto, cobra particular relieve la invocación hecha por la exposición de Motivos a la legislación de amnistía (Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, y Ley 46/1977, de 15 de octubre) que precedió de forma inmediata a la Constitución, calificada como “punto de partida del pacto constitucional”, para “inferir” a continuación que “la amnistía, lejos de ser una figura inconstitucional, forma parte del pacto fundacional de la democracia”. Sin embargo, la afirmación de que la amnistía previa a la Constitución formara parte del pacto constitucional originario genera dudas de que pueda constituir la premisa a partir de la cual se pueda deducir que la amnistía como figura jurídica esté permitida por la Constitución, abierta al ámbito de decisión del legislador. Antes bien, no estando contemplada entre las competencias de las Cortes Generales descritas en el artículo 66.2 ni atribuida a las mismas por ningún otro artículo de la Constitución, que sin embargo desautoriza expresamente los indultos generales (62.i)), y habiendo sido rechazadas durante el debate constituyente dos enmiendas (número 504 al entonces artículo 58, hoy artículo 66, y número 744 proponiendo un artículo nuevo) para su introducción en el texto constitucional, la iniciativa contenida en la presente proposición plantea dudas de que pueda tener cabida en la Constitución, de manera que debiera ser articulada a través del procedimiento de reforma constitucional.

Desde esta perspectiva, esta iniciativa desbordaría la naturaleza de ley singular también afirmada en la exposición de motivos, ya que su contenido material no es “en todo o en parte actividad ejecutiva o de la administración” (STC 129/2013 FJ 4) como lo es el de



## *Congreso de los Diputados*

todos los casos de leyes singulares analizados por el Tribunal Constitucional, sino que el contenido material de esta iniciativa podría constituir ejercicio de la potestad jurisdiccional, atribuida por el artículo 117.3 de la Constitución en términos taxativos “exclusivamente a los juzgados y tribunales”.

### **II. CONTENIDO Y ESTRUCTURA**

El objeto de la Proposición de ley es amnistiar “los actos que hayan sido declarados o estuvieran tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable, vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017” (Exp. Mot. Apartado II) realizados en las fechas y con el propósito que se señalan en el articulado.

La Proposición de ley consta de:

- exposición de motivos,
- 16 artículos divididos en tres títulos: Ámbito objetivo y exclusiones; Efectos; Competencia y procedimiento
- dos disposiciones adicionales, que pretenden la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Estas disposiciones, como se indicará en el lugar oportuno, deberían ser disposiciones finales.
- una disposición final de entrada en vigor.

### **III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La exposición de motivos, de extensión algo superior a la del articulado, consta de seis apartados, dedicados a:

- Apartado I: la institución de la amnistía, su utilización en España y su reconocimiento en el orden constitucional comparado; su homologación desde la perspectiva del Derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea, así como por otras organizaciones internacionales.
- Apartado II: objeto y finalidad de la ley de la ley que se propone,
- Apartado III: contexto jurídico y político
- Apartado IV: constitucionalidad de la amnistía
- Apartado V: carácter de ley singular,
- Apartado VI: estructura y contenido del articulado

Algunas observaciones técnicas que pueden realizarse a la exposición de motivos, aparte de su extensión y tenor justificativo –en particular en lo que se refiere a la



## *Congreso de los Diputados*

constitucionalidad de la ley y habida cuenta de que la motivación es esencialmente política, expuesta en el apartado II–, son las siguientes:

**Apartado IV.** Sin perjuicio de que pueda ser cuestionable la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de la Ley 46/1977 –o la vigencia de esta ley– a la constitucionalidad de amnistías posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, no parece que aporte nada como elemento interpretativo ni sea adecuado – y así lo ha puesto de relieve la más autorizada doctrina administrativista– incluir como argumento justificativo el reconocimiento de la figura en reglamentos disciplinarios de cuerpos de funcionarios, dado el rango de estas normas, lo que sería también aplicable, aun con rango de ley, a las normas autonómicas que se citan a continuación de aquellas.

Se considera oportuna en consecuencia la supresión de los párrafos sexto, séptimo y octavo del apartado IV.

**Apartado V.** La exposición de motivos declara que la opción legislativa sólo cabe entenderla en el marco de las leyes singulares. Como tal ley singular, debe delimitar claramente el supuesto de hecho o los destinatarios a los que va dirigida, sobre lo cual se formularán observaciones respecto del artículo 1.

## **IV. ARTICULADO**

### ***ARTÍCULO 1. Ámbito objetivo***

El **apartado 1** del artículo 1 de la proposición define los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable que quedan amnistiados utilizando un doble criterio de delimitación: el tiempo y el marco en que se ejecutan los actos o se cometen las acciones (que se verá por otra parte ampliado por el apartado 3, precepto de claro carácter transitorio), sin perjuicio de proceder a una enumeración de estos.

- A) Esta enumeración se realiza en seis literales, de los cuales los tres primeros (a, b, c) definen **los actos** a través de su intención (reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña; convocar, promover o procurar la celebración de las consultas; propósito de permitir la celebración de las mismas) y de un listado de delitos que termina en una cláusula abierta: “así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad” (letras a y b); “así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención” (letra c).

Este inciso final otorga valor ejemplificativo a la enumeración de delitos anterior que precisa los actos amnistiados, de manera que su sentido sería equivalente a la inversión de términos: así, en la letra a), el segundo párrafo equivaldría a “en todo caso se entenderá comprendido en este supuesto *cualquier acto tipificado como delito*, dirigido a financiar... las conductas descritas en el primer párrafo de esta



## *Congreso de los Diputados*

letra, ..., *tales como* los delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación...”.

En definitiva, de la cláusula abierta resulta una indeterminación de los delitos comprendidos en la amnistía, pues puede serlo cualquier delito que vaya dirigido a los objetivos que se señalan en la letra a), se haya cometido con la intención que se recoge en la letra b) o ejecutado con el propósito reflejado en la letra c).

Los literales posteriores (d, e, f) se remiten de una u otra forma a los anteriores, como también el apartado 2, con lo cual les resulta de aplicación la indeterminación señalada, ampliada aún más en el inciso final de la letra f) por incluir, además de los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad, cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con las acciones determinantes de responsabilidad.

Esta indeterminación podría lesionar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, el cual, ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 147/1986 FJ 3), se ve claramente afectado por una institución como la amnistía. “Ello sucede –afirma respecto de la Ley de 9 de enero de 1984, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977– porque la amnistía que se concede altera situaciones que han sido consagradas por Sentencias judiciales firmes, provistas del valor de cosa juzgada (art. 118 de la C.E.), y esta alteración de las reglas de sucesión de los ordenamientos puede afectar evidentemente al principio citado, entendido como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes”.

Recuérdese también que la determinación de supuestos y destinatarios ha de ser especialmente precisa en las leyes singulares para que puedan encuadrarse en esta categoría y en la medida en que constituyen una excepción a la aplicación del ordenamiento jurídico (véase, por ejemplo, STC 134/2019).

En otro orden de cosas, entre los numerosos actos y acciones enumerados llaman la atención en el apartado c) los actos que hubieran consistido en **la aprobación (...) de leyes**, cuya competencia no corresponde a “autoridades o funcionarios públicos”, sino a órganos parlamentarios.

- B) La indeterminación de delitos antes señalada, que puede afectar a la aplicación igualitaria de la Ley, también se aprecia en la amplitud del “**marco**” en el que han de situarse *los actos* determinantes de responsabilidad que son amnistiados realizados en el periodo temporal que se fija, al que nos referiremos a continuación. Este marco está ligado por el párrafo inicial del apartado 1 a “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”, marco que no alcanza a *las acciones* enumeradas a continuación, que para ser amnistiadas no precisan encontrarse



## *Congreso de los Diputados*

“directamente relacionadas con estas consultas” y pueden haber “sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”.

Estas acciones parecen ser las que con este nombre aparecen en el literal e) (actuaciones policiales), único en el que se utiliza este término, aunque el párrafo tercero del literal a) utiliza el término *actuaciones*, que no aparece en el inciso inicial, el cual alude sólo a actos y acciones.

- C) Por lo que se refiere al **elemento temporal**, se establece en el citado inciso que los actos amnistiados son los realizados –en el marco de las consultas, de su preparación o de sus consecuencias– entre los días 1 de enero de 2012 y 13 de noviembre de 2023, fecha de presentación de la Proposición de ley; es decir, se extiende a cerca de dos años antes de la primera consulta en cuyo marco se realizan los actos hasta más de cinco años después de la segunda, lo que puede hacer más compleja la aplicación de la Ley.

El ámbito temporal se amplía en el **apartado 3** del artículo 1 (que debería integrar una **disposición transitoria**, según dispone la directriz 40 de las Directrices de Técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, pues regula la aplicación retroactiva de la Ley a situaciones jurídicas nacidas con anterioridad y su ultraactividad a situaciones que se produzcan después) que establece la aplicación de la Ley a los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 1 de enero de 2012 si su ejecución finaliza con posterioridad a esa fecha, y a los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 12 de noviembre de 2023, aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha.

Finalmente, el **apartado 2** del artículo 1 declara amnistiados los actos señalados en el apartado 1 cualquiera que fuera su grado de ejecución, incluidos los actos preparatorios, y cualquiera que fuera la forma de autoría o participación.

En **conclusión**, se aprecia falta de determinación en el ámbito de aplicación de la Ley regulado en su artículo 1, tanto en cuanto a los delitos amnistiados como al plazo en que se cometieron, que no se corresponde con el carácter excepcional de una extinción de responsabilidad ni con las exigencias de una ley singular, lo que puede afectar al principio constitucional de seguridad jurídica y dificultar la aplicación unívoca de la Ley.

Cabe recordar al respecto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las vertientes objetiva y subjetiva del principio de seguridad jurídica, la primera relativa a la certeza de la norma y la segunda a la previsibilidad a los efectos de su aplicación por los poderes públicos (STC 273/2000 FJ 9). En cuanto a la vertiente subjetiva del principio, esto es, la previsibilidad, garantiza “la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes” (STC 147/1986 FJ4) y supone “la



## *Congreso de los Diputados*

expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991 FJ 5). La sentencia 178/2000 FJ 12 pone de relieve la conexión de esta vertiente subjetiva con el principio de protección de la confianza legítima de los ciudadanos, “derivación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), según la STC 222/2003 FJ 4. Ambas vertientes se funden en la sentencia 248/2007 FJ 5, según la cual “ha de entenderse como la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa (STC 222/2003 FJ 4).

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

Desde esta perspectiva, podría quedar desbordado el juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación exigido por este para las leyes singulares (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4) (a cuya justificación dedica la exposición de motivos el apartado V) y al propio tiempo, afectado el principio de seguridad jurídica.

- D) Por otra parte, en relación con la inclusión del **delito de malversación** en el ámbito objetivo de aplicación de esta ley en su artículo 1 letras a) y b), y sin perjuicio de la exclusión que el artículo 2 letra e) hace de los delitos que afectarían a los intereses financieros de la Unión Europea, la extinción de responsabilidad en relación con el delito de malversación que la proposición pretende a través de la amnistía podría comprometer la armonización y la efectividad de las normas reguladoras de los delitos de esta índole, perseguidas por el Derecho de la Unión Europea.

Así la Directiva 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del derecho penal (Directiva PIF), señala en su artículo 4.3: “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la



## *Congreso de los Diputados*

malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal”. Y el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo y abordar cuestiones de índole internacional, que transpuso al ordenamiento jurídico español la citada Directiva PIF y fue posteriormente modificada en esta materia mediante la Ley Orgánica 14/2022 de 22 de diciembre, señala que la Directiva “supone la regulación armonizada de estos fraudes, así como la penalización de otras conductas íntimamente vinculadas con los mismos: el blanqueo de capitales, el cohecho y la malversación”, y en relación con su comisión por personas jurídicas, señala que la Directiva “exige que sea punible cualquiera de los delitos previstos en ella, incluido el delito de malversación”.

En el sentido de garantizar que no haya ámbitos de impunidad para estos delitos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 21 de octubre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C 357/19, C 379/19, C 547/19, C 811/19 y C 840/19, ha aplicado los principios de primacía y de efectividad (art 325 TFUE) del Derecho de la Unión Europea, en relación con normativa nacional que pueda generar un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de delitos graves de fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión, o de corrupción en general (apartados 192, 212, 213 y conclusiones 2) y 4)).

Y también desde una concepción transversal del fraude, en su sentencia de 25 de febrero de 2021, John Dalli contra la Comisión Europea, C 615/19 P, el Tribunal ha considerado que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) tiene competencia más allá de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

### **ARTÍCULO 2. Exclusiones**

#### **Letra c)**

Quedan excluidos de la aplicación de la amnistía, de conformidad con la letra c) del artículo 2, “los actos tipificados como delitos de terrorismo castigados en el Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal siempre y cuando haya recaído sentencia firme y hayan consistido en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017”.

Se excluyen de la amnistía, en consecuencia, los delitos de terrorismo señalados exclusivamente en el supuesto de que haya recaído sentencia firme, lo cual, dado el ámbito temporal de los delitos amnistiados, no ha de ser el caso habitual.



## *Congreso de los Diputados*

La Directiva citada, en las normas mínimas que establece (art.1), no sólo requiere la tipificación de los delitos de terrorismo que enumera en el artículo 3, sino que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para que se castigue la complicidad, la inducción y la tentativa (arts. 13 y 14), y para garantizar que los delitos enumerados en los artículos 3 a 12 y 14 sean castigados con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, y que los delitos de terrorismo enumerados en el artículo 3 y los enumerados en el artículo 14, siempre cuando estén relacionados con delitos de terrorismo, sean castigados con penas superiores a las imponibles por el Derecho nacional para tales delitos cuando no concurra la intención especial requerida en el artículo 3.

El artículo 16 prevé la posibilidad y condiciones en que las sanciones puedan reducirse, pero en ningún caso se prevé la extinción de la responsabilidad.

A la vista de la Directiva, cuya transposición al Derecho español se realizó por la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, mediante un ajuste de los tipos y penas, se considera que el hecho de que la exclusión de la aplicación de la amnistía afecte a los delitos previstos en el artículo 3 de aquella *sólo cuando haya recaído sentencia firme* puede ser contraria al Derecho europeo.

### ***ARTÍCULO 4. Efectos sobre la responsabilidad penal***

#### **Apartado 3.**

Conforme a este apartado quedarán sin efecto, entre otras, las órdenes europeas de detención.

La orden de detención europea está regulada por la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI). Fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega, posteriormente sustituida por la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

Se trata de un instrumento regulado por el Derecho de la Unión Europea, calificado por el Consejo Europeo como “piedra angular” de la cooperación judicial y cuya autoridad emisora es el juez nacional, que al aplicar tal mecanismo de Derecho Europeo actúa como juez europeo, debiendo observar las garantías de tal Derecho.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 16 de diciembre de 2021, procedimiento penal contra AB y otros, C 203/20, resolviendo sobre la posible incidencia en el procedimiento de emisión de la orden de detención y entrega europea, de la ley eslovaca por la que se revocó una amnistía concedida sobre delitos no armonizados por la Unión Europea y de una sentencia del Tribunal Constitucional de la





## *Congreso de los Diputados*

República Eslovaca que confirmaba la constitucionalidad de tal revocación, confirmó la autonomía del procedimiento de emisión de esta orden europea, respecto del proceso penal interno:

“Por consiguiente, al plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial de interpretación para asegurarse de que la adopción de una orden de detención europea cumple las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, la autoridad judicial emisora pretende cumplir las obligaciones dimanantes la Decisión Marco 2002/584 y, por tanto, aplica el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. Además, contrariamente a lo que señala la Comisión, la anterior consideración no tiene como consecuencia que el Derecho de la Unión resulte aplicable al proceso penal en el contexto del cual podría dictarse esa orden de detención europea, ya que el referido proceso penal es distinto del procedimiento de emisión de dicha orden, que es el único al que se aplica la Decisión Marco 2002/584 y, por tanto, el Derecho de la Unión” (apartados 52 y 53).

Por lo anterior, la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 4 podría incidir en el ámbito propio del Derecho de la Unión Europea, especialmente cuando la privación de efectos a la orden de detención europea afecte a los delitos de terrorismo y malversación, de regulación armonizada por el Derecho de la Unión Europea.

### **Apartado 4.**

El segundo párrafo de este apartado, que establece el inmediato alzamiento de las medidas cautelares adoptadas respecto de acciones u omisiones amnistiadas, salvo las de responsabilidad civil, establece que en todo caso dicho alzamiento se producirá “incluso cuando tenga lugar el planteamiento de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad contra la presente ley o alguna de sus disposiciones”.

Habida cuenta de que el artículo 165 CE (según el cual: “Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones”) establece que una ley orgánica regulará, entre otras materias, el procedimiento ante el Tribunal Constitucional, cabría plantearse si una ley especial puede contener una incursión en uno de los procedimientos constitucionales, que ha de ser regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 72/1984 FJ 5, admite con carácter general la normación de una materia en una sola ley o en varias, salvo cuando la Constitución exige la unidad de legislación: “La afirmación [contenida en la STC de 8 de febrero de 1982, según la cual “«la interdicción de una normación parcial de determinada materia» implica excepción que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida”] ha de mantenerse con carácter general. En todos los casos en que el legislador es soberano y le corresponde la decisión de legislar o de no legislar nada le impide que la normación de una determinada materia se lleve a cabo por partes. Lo



## *Congreso de los Diputados*

mismo puede decirse en aquellos casos que el legislar sea una obligación impuesta por la Constitución. Si la Constitución no establece lo contrario –y lo contrario ha de entenderse siempre excepcional–, corresponde a la oportunidad política decidir si la legislación se hace por partes o de una sola vez. Sin embargo, *no puede aplicarse el mismo criterio a aquellos otros casos en que por las razones que fueran la Constitución establezca la unidad de legislación para una sola materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazadas y próximas entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente*”.

En **conclusión**, se suscita la duda de si la proposición de ley regula una cuestión que afecta a materia contenida en la LOTC, sin modificar esta ley.

### ***ARTÍCULO 7. Indemnizaciones y restituciones***

La previsión en el apartado 2 de la no restitución de cantidades abonadas en concepto de multa plantea dudas sobre si existe una igualdad de trato con respecto de otros supuestos en que se establece la devolución, como es el alzamiento de medidas cautelares.

### ***ARTÍCULO 9. Competencia***

#### **Apartado 3.**

Podría existir contradicción entre el apartado 3 del artículo 9 de la Proposición de Ley, según el cual sólo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad cuando así haya sido declarado por resolución *firme* dictada por el órgano competente, y el segundo párrafo del artículo 10, que declara que los recursos contra las decisiones que se adopten en cumplimiento de la ley no tendrán efectos suspensivos.

### ***DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA***

- a) De conformidad con la directriz 42 de las Directrices de Técnica Normativa, esta disposición adicional **debería ser disposición final segunda**, por contener la modificación de un texto normativo, lo que corresponde a las disposiciones finales, y por ordenarse las modificaciones de leyes por el orden cronológico de aprobación de estas.
- b) Falta la rúbrica de la disposición, que debería ser: **Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.**

A su vez, en el texto marco, la ley que se modifica debe figurar por su nombre completo:



## *Congreso de los Diputados*

Se modifica el apartado 1 del artículo 130 de la **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre**, del Código Penal, ...

c) **Numeral 4º.**

La inclusión de la amnistía entre las causas generales de extinción de la responsabilidad penal en el numeral 4º del artículo 130.1 del Código Penal tiene difícil encaje con la concepción de la Ley de amnistía expuesta en la exposición de motivos de la Proposición de Ley, como ley excepcional y ley singular. De hecho, su supresión en el Código Penal de 1995 ha de entenderse como deliberada.

En efecto, la exposición de motivos (apartado I, penúltimo párrafo) del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal presentado el 11 de septiembre de 1992, que caducó con el fin de la IV Legislatura tras emitir la Ponencia su informe –en este punto inalterado el texto del Proyecto–, lo expone con toda claridad: “El Libro I termina, como en la actualidad, con las normas referentes a la extinción de la responsabilidad criminal y a la rehabilitación. Respecto del derecho vigente, se producen las lógicas modificaciones que determina una técnica distinta de formular y medir las penas. Puede, no obstante, mencionarse que el derecho de gracia se contrae al indulto particular sin mención, pues, ni del indulto general, ni de la *amnistía*, pues el primero viene prohibido por el artículo 62 i) de la Constitución, y *la segunda no puede nunca admitirse como institución jurídica ordinaria*”.

Este párrafo no aparece en la exposición de motivos de la Ley Orgánica que finalmente aprobó el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) en la siguiente legislatura, pero ha de tenerse en cuenta que dicha exposición es señaladamente más breve que la del Proyecto de 1992 que constituye su antecedente: de 28 páginas en el BOCG pasa a poco más de una página y media, limitándose a recoger los principios inspiradores y las técnicas de elaboración.

La concepción de la amnistía como excepcional ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional. Así, en la STC 147/1986 FJ 2: “Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve...”.

En **conclusión**, se propone la supresión de la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que tiene por objeto incluir la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

- a) De conformidad con la directriz 42 de las Directrices de Técnica Normativa, esta disposición adicional **debería ser disposición final primera**.



## *Congreso de los Diputados*

- b) Falta la rúbrica de la disposición, que debería ser: **Modificación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.**
- c) **Apartado 3.**

La misma reflexión que se ha formulado respecto de la inclusión en el Código Penal de la amnistía como causa general de extinción de la responsabilidad cabe aplicar a este apartado, en cuanto parece contemplar la posibilidad general de leyes de amnistía, pese al carácter singular y excepcional con que se presenta esta Ley por la exposición de motivos de la Proposición.

### ***DISPOSICIÓN FINAL***

- a) Falta la rúbrica de la disposición: **Entrada en vigor.**
- b) De aceptar la conversión de las dos disposiciones adicionales en finales, la actual disposición final pasaría a **disposición final tercera.**
- c) La entrada en vigor de las leyes debería fijarse como mínimo **el día siguiente al de su publicación** en el Boletín Oficial del Estado, por razones de publicidad y seguridad jurídica.

## **V. CORRECCIONES FORMALES**

### **Exposición de motivos:**

Mayúsculas Estado de **D**erecho

Apartado I, penúltimo párrafo: ... la sentencia de 27 de mayo **de** 2014...

Apartado III, párrafo primero: “El Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, **sobre amnistía**, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, **de Amnistía**”

Penúltimo párrafo: falta un verbo antes de la enumeración de principios constitucionales, tras los anteriores (consagra, configura) y posteriores (garantiza).

Propuesta: **proclama/reconoce** el principio de legalidad,...

Y dentro del mismo penúltimo párrafo: “a partir de estos presupuestos, se da una adecuada articulación con los principios y valores ~~generales~~ **superiores** del texto constitucional ...”



## *Congreso de los Diputados*

### **Artículo 2:**

c) ...de 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.**

### Artículo 6:

... así como la reincorporación de los mismos a sus respectivos cuerpos, si hubieren sido separados **de ellos.**

### Artículo 12.2:

... en cualquier momento previo al del dictado de la sentencia, el **juzgado** o sala, de oficio o a instancia de parte....

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de enero de 2024

Los Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia