

*Grau en Dret*  
Treball de fi de Grau (21067/22747)  
Curs acadèmic 2023-2024

**L'ENCAIX CONSTITUCIONAL DE L'AMNISTIA**  
ANÀLISI EN VISTA DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI ORGÀNICA  
D'AMNISTIA PER A LA NORMALITZACIÓ INSTITUCIONAL,  
POLÍTICA I SOCIAL A CATALUNYA

Pol Turu i Gracia  
231724

Tutor del treball:  
Victor Ferreres Comella



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*

## **DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT**

Jo, Pol Turu i Gracia, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Pol Turu i Gracia  
Barcelona, 3/6/2024

## *RESUM*

L'encaix d'una llei d'amnistia en la Constitució espanyola de 1978 ha estat, en el darrer any, un dels temes que discussió jurídica ha generat. La doctrina constitucionalista està dividida entre els qui afirmen que aquesta mesura de gràcia és incompatible amb la Constitució i els qui defensen que, *a priori*, sí que és jurídicament possible. En aquest context, l'objectiu del present treball és recopilar els diferents arguments que sostenen ambdues tesis i analitzar-los amb la finalitat de concloure sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat d'una llei d'amnistia. Per a fer-ho, primer he realitzat un estudi teòric sobre el dret de gràcia i les seves principals manifestacions, i seguidament m'he centrat en l'avaluació dels diversos arguments sobre l'encaix constitucional de l'amnistia. La conclusió que extrec és que la Constitució no prohibeix, *per se*, l'institut jurídic de l'amnistia, de manera que es pot afirmar que aquesta és una mesura de gràcia constitucional. Això no obstant, és possible que l'articulat d'una concreta llei d'amnistia col·lisió amb determinats principis recollits a la Constitució, fet que pot arribar a determinar-ne la seva inconstitucionalitat.

# ÍNDIX

I.	INTRODUCCIÓ .....	2
II.	LES MESURES DE GRÀCIA .....	4
	1. Introducció .....	4
	2. La gràcia .....	4
	2.1 Concepte de gràcia .....	4
	2.2 Definició .....	5
	2.3 Trets característics .....	7
	2.4 Tipus de gracia .....	8
	2.5 Problemes constitucionals de la gràcia .....	9
	3. Les formes de gràcia en dret espanyol .....	12
	3.1 Amnistia .....	12
	3.2 Indult particular .....	15
	3.3 Indult general .....	16
III.	ANÀLISI DE LA CONSTITUCIONALITAT DE L'AMNISTIA A LA VISTA DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI ORGÀNICA D'AMNISTIA PER A LA NORMALITZACIÓ INSTITUCIONAL, POLÍTICA I SOCIAL A CATALUNYA .....	18
	1. Context de l'aprovació de la llei .....	18
	2. Arguments a favor i en contra .....	19
	2.1 Argument a minori ad maius o a fortiori .....	20
	2.2 Debat a les Corts Constituents .....	23
	2.3 Separació de poders .....	24
	2.4 Principi d'igualtat .....	26
	2.5 Necessitat de menció expressa de l'amnistia a la Constitució? .....	30
	2.6 Llibertat de configuració del poder legislatiu .....	31
	2.7 La justícia: valor superior de l'ordenament jurídic .....	33
	2.8 Constitucionalitat de l'amnistia sota certes circumstàncies .....	34
IV.	CONCLUSIONS .....	36
V.	BIBLIOGRAFIA .....	38

## I. INTRODUCCIÓ

La Constitució espanyola de 1978 (CE) va optar per no incloure expressament el terme amnistia malgrat ser objecte de debat en les esmenes a l'avantprojecte de Constitució. El constituent sí que va decidir incloure expressament els conceptes “dret de gràcia” a l'article 62.i) i “prerrogativa de gràcia” als articles 87.3 i 102.3 CE, i alhora va optar per prohibir de manera expressa la concessió d'indults generals. A més, en l'ordenament espanyol sorgit de la Constitució del 1978 existeix una llei que regula l'institut jurídic de l'indult, però fins el dia d'avui mai s'ha legislat sobre una amnistia.

A escala europea i internacional, no hi ha una regulació homogènia de les mesures de gràcia, en general, ni de l'amnistia, en particular. Alguns estats inclouen aquesta mesura de gràcia expressament a les seves constitucions, exigint diverses majories parlamentàries per a la seva aprovació, mentre que d'altres no la preveuen. En tot cas, l'absència de menció expressa no ha estat un impediment per a l'aprovació d'amnisties en els països en què la respectiva carta magna no la preveu.

Tenint com a punt de partida aquest context normatiu, i com no pot ser d'una altra manera, l'actualitat política ha influït en la ideació i redacció d'aquest treball. El sorgiment del debat públic entorn l'amnistia pactada pel PSOE amb els partits independentistes catalans, conjuntament amb la meua passió pel dret públic, ha estat el motiu que m'ha conduït a realitzar aquest estudi. Durant mesos els ciutadans hem estat espectadors d'un debat acalorat entre brillants juristes sobre si l'amnistia té cabuda o no al nostre ordenament jurídic, el que fa palesa la gran controvèrsia jurídica que suscita aquest tema. És cert que s'han publicat molts articles sobre l'amnistia el darrer any, però molts d'ells parteixen d'una posició prefixada -a favor o en contra de la dita mesura- que fa centrar el seu discurs en un bàndol o en un altre.

És per això que l'objectiu que em proposo en aquest estudi és recopilar els principals arguments a favor i en contra de l'amnistia, en general, i de la proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya<sup>1</sup>, en particular; i analitzar-los per tal de posicionar-me i argumentar jurídicament a favor o en contra d'aquests. En definitiva, l'objecte d'aquest estudi és fer convergir en un mateix treball arguments a

---

<sup>1</sup> Durant la redacció d'aquest treball, ha estat presentada i tramitada a les Corts la proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya. En data 30/5/2024, el Congrés dels Diputats ha aprovat finalment la iniciativa, però en la data d'entrega d'aquest treball encara no ha estat publicada al Butlletí Oficial de l'Estat.

favor i arguments en contra per tal d'avaluar-los i concloure sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de la mesura de gràcia en qüestió.

Per tal d'arribar a aquest punt, primer construiré una base teòrica sobre el concepte de gràcia i, més concretament, sobre la gràcia en l'ordenament jurídic espanyol, centrant l'estudi en les tres principals figures: l'amnistia, l'indult general i l'indult particular. Posteriorment, passaré a analitzar un per un diversos arguments amb l'objectiu d'argumentar jurídicament a favor o en contra de la constitucionalitat de l'amnistia.

En conclusió, encaro aquest treball amb la voluntat de traslladar un tema d'actualitat molt polaritzant a la plana jurídica, amb la intenció que una reflexió assossegada i profunda sobre els arguments jurídics em portin a concloure la seva viabilitat o la seva incompatibilitat amb la Constitució de 1978.

## II. LES MESURES DE GRÀCIA

### 1. INTRODUCCIÓ

És, si més no, difícil sintetitzar el concepte de gràcia, prerrogativa de gràcia o dret de gràcia. No és la voluntat d'aquest treball dur a terme una anàlisi profunda sobre el mateix concepte, però considero imprescindible redactar una base teòrica sobre la gràcia i les seves diverses modalitats per poder discutir, posteriorment, sobre l'encaix de l'amnistia a l'ordenament jurídic espanyol. És per això que concebo aquesta primera part de l'estudi com a introductòria i amb l'objectiu de situar teòricament al lector en el context d'estudi. Sense aquesta primera aproximació, el treball no seria complet, i al lector li mancaria un context teòric imprescindible sobre l'objecte de l'estudi.

Amb aquesta finalitat, en la primera part del treball exposaré el concepte de gràcia, els seus trets característics i els problemes constitucionals que presenta en abstracte, i analitzaré les tres formes de gràcia més típiques de la nostra tradició jurídica: l'amnistia, l'indult general i l'indult particular.

### 2. LA GRÀCIA

#### 2.1 CONCEPTE DE GRÀCIA

La gràcia és una institució clàssica que existeix des de temps immemorials (Aguado, 2001). A excepció dels textos revolucionaris francesos, en què no es fa menció a aquesta, la seva vigència no s'ha vist interrompuda, ni tan sols en el dret visigot, en el qual, malgrat ser possible la compensació econòmica pels delictes *inter partes*, va perviure la clemència per a determinats delictes (Linde Paniagua, 1976).

La gràcia va lligada a la idea de justícia: qui mana i qui imparteix justícia també pot perdonar. Remotament, era exercida pels senyors sobre les seves terres, i posteriorment, pel monarca absolut. En aquest context, podríem parlar de la gràcia com a justícia retinguda pel monarca, vers la justícia delegada per aquest en els tribunals (Aguado, 2001). Però no hem d'oblidar que aquesta institució ha perdurat des dels antics règims senyorials, passant pels règims monàrquics i també pels règims republicans. Per tant, cal descartar la idea generalitzada que la gràcia sorgeix amb els règims monàrquics absolutistes i que n'és una reminiscència d'aquests, ja que no s'adequa a la realitat: la gràcia existeix des de molt abans

que existís aquests tipus de règim i, actualment, és un fenomen més generalitzat del que aparentment pugui semblar.

## 2.2 DEFINICIÓ

L'ordenament jurídic espanyol no ofereix una definició del terme gràcia. De fet, la llei de l'indult repeteix fins a quinze vegades el terme gràcia, però no n'ofereix cap definició. Aguado (2001) planteja la següent definició de la gràcia: *potestat d'un òrgan en virtut de la qual pot beneficiar discrecionalment als individus respecte de les conseqüències desfavorables que els comporta l'aplicació de normes jurídiques*. D'aquesta convé extreure'n els conceptes essencials, que són, al meu entendre: potestat, òrgan, benefici, discrecionalitat, conseqüències desfavorables i aplicació de normes jurídiques.

Segons el Diccionari de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans (DIEC)<sup>2</sup>, potestat és el “poder, facultat, que es té sobre alguna cosa o persona”. Seguint a Gamero Casado (2021), potestat és el poder jurídic que l'ordenament reconeix a un determinat òrgan per a la satisfacció de l'interès general, sotmetent el seu exercici a la llei i al control jurisdiccional -judicial i constitucional-. Respecte del terme òrgan, aquest es pot definir genèricament com a unitat estructural creada i regulada per normes jurídiques, que aglutina un conjunt de mitjans o elements personals i materials i un ventall de funcions i competències, i l'actuació del qual produeix efectes jurídics (Sánchez Morón, 2021)<sup>3</sup>.

Segons el DIEC, benefici significa “bé que algú fa a un altre”. El mateix diccionari recull el mot discrecionalitat com la qualitat de la discreció, per bé que aquesta significa llibertat de decidir o obrar segons el seu propi judici. Sobre les conseqüències desfavorables: conseqüències són “allò que segueix necessàriament alguna cosa, resultat necessari d'un fet”; i el terme desfavorable significa “no favorable”, és a dir, “que no és o que no va a favor d'algú”, segons el DIEC. I finalment, l'aplicació de normes jurídiques esdevé la font de les conseqüències desfavorables, és a dir, l'origen d'aquest resultat necessari que no és o que no va a favor d'algú. En conclusió, la gràcia seria aquell poder o facultat que és exercida per un òrgan que permet fer un bé a algú altre respecte d'aquells resultats no favorables que tenen com a font d'origen l'aplicació d'unes determinades normes jurídiques.

---

<sup>2</sup> Consultat en la versió en línia, des de <https://dlc.iec.cat/>

<sup>3</sup> L'autor ofereix aquesta definició malgrat reconèixer que el concepte i la naturalesa jurídica d'òrgan és objecte de discussió en la doctrina.



El punt central de la gràcia i allò que la diferencia d'altres mecanismes -com poden ser els substitutius penals- és la seva concessió discrecional (Aguado, 2001). I no és d'estranyar, ja que la discrecionalitat administrativa i el seu control pel poder judicial és una de les qüestions més transcendents del dret públic per a la protecció dels interessos individuals i col·lectius (Cassagne, 2009).

Primer de tot, cal recordar la bàsica diferència entre discrecionalitat i arbitrietat. La discrecionalitat consisteix en l'existència d'una diversitat de possibilitats per part del titular de la potestat, però dins d'un marc que l'ordenament estableix, del qual no es pot sortir. Dit d'una altra manera, "el fet característic de tot poder discrecional és l'existència d'una pluralitat de solucions conforme a la norma habilitant d'aquest poder" (Fernández Rodríguez, 1995).

Per contra, l'arbitrietat es defineix com la inexistència d'un marc ordinamental, de manera que no es pot establir un criteri jurídic d'avaluació ni es pot predicar la correcció ni la incorrecció de l'actuació en qüestió per part del poder públic.

Cal tenir en compte que la Constitució espanyola, en l'article 9.3, incorpora el principi d'interdicció de l'arbitrietat dels poders públics, de manera que aquesta queda prohibida mentre que la discrecionalitat sí que és permesa.

Així doncs, el principal tret característic de la gràcia -i alhora un dels seus majors problemes- és la concessió discrecional, és a dir, l'òrgan que l'ha de concedir no està obligat a fer-ho, té marge de llibertat per escollir atorgar-la o no. En comparació amb els substitutius penals, els quals estan inspirats en raons de conveniència preventiva-criminal i requereixen motius legals taxats per a la seva aplicació, l'essència de la gràcia radica en la discrecionalitat i la seva concessió no se circumscriu a una causa prèvia legalment taxada.

És a dir, en la gràcia no hi ha un control positiu de validesa de la seva aplicació d'acord amb unes causes legalment establertes amb anterioritat precisament perquè, en ser una potestat discrecional, aquestes causes no existeixen. El que sí que existeix és un control negatiu sobre els principis generals que la gràcia, com a instrument discrecional però sotmès a l'estat de

Dret, ha de complir. En són un exemple d'aquest control negatiu, en el cas de la concessió d'un indult, els diversos requisits procedimentals que estableix la Llei de l'Indult<sup>4</sup>.

### 2.3 TRETS CARACTERÍSTICS

Un cop tractat el concepte de la gràcia, convé destacar tres dels trets característics que generen un major acord en la doctrina i que Aguado (2001) resumeix de la manera següent. En primer lloc, les mesures de gràcia presenten una heterogeneïtat de les seves causes. No parlem aquí de causes legalment establertes per a la correcta concessió de la gràcia, que com hem afirmat anteriorment, no existeixen. Aquí ens referim als motius que fonamenten la concessió de les mesures de gràcia: aquestes ni s'adopten amb relació a un únic fenomen ni tampoc tenen una única motivació.

En segon lloc, la gràcia és una institució absolutament vigent en el nostre ordenament i generalitzada en el dret comparat. La totalitat de països de l'àrea jurídico-cultural més pròxima a nosaltres preveuen l'existència de mesures de gràcia: podem afirmar que actualment no existeix règim constitucional "avançat" que no prevegi aquesta institució en alguna de les seves tipologies materials.

En darrer terme, existeix una gran imprecisió i una pluralitat de maneres de referir-se a la gràcia. La seva denominació d'una determinada manera no és seguida d'unes conseqüències jurídiques sempre iguals, sinó que tals conseqüències varien segons el règim constitucional en què ens fixem. En el passat aquesta característica era més accentuada, però en l'actualitat encara trobem diversos conceptes per referir-se a la gràcia i a les seves tipologies materials que no són plenament coincidents.

Amb l'ànim d'il·lustrar els trets característics segon -l'existència generalitzada de la gràcia en el dret comparat- i tercer -la diversitat de formes de referir-s'hi-, proposo fer el següent repàs no exhaustiu d'alguns dels règims constitucionals del nostre entorn jurídico-cultural. Les constitucions francesa (article 17), portuguesa (article 134.f) i italiana (article 87) atorguen a la figura del president de la República la facultat d'indultar. La Llei fonamental per a la República Federal d'Alemanya (article 60) i la Constitució d'Irlanda (article 13.6) utilitzen una referència genèrica al terme gràcia en establir que correspon

---

<sup>4</sup> Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

exercir-la al cap de l'estat -president federal en el primer cas, president d'Irlanda en el segon-. En el cas de Dinamarca, la seva constitució (article 24) atorga al Rei, també de forma genèrica, el dret de gràcia, però hi afegeix també el d'amnistia.

França, Portugal, Itàlia i els Països Baixos preveuen l'amnistia en el mateix text constitucional. L'article 34 de la Constitució francesa declara que la llei estableix les regles concernents, entre d'altres, a l'amnistia. L'article 161 de la Constitució portuguesa determina que la facultat de concedir amnisties i perdons generals correspon a l'Assemblea legislativa. D'una manera semblant, la Constitució italiana reserva la facultat d'atorgar amnisties al poder legislatiu i li exigeix una ampla majoria de  $\frac{2}{3}$ . I l'article 122.2 de la Constitució del Regne dels Països Baixos fa una reserva de llei per a l'atorgament d'amnisties.

Finalment, considero oportú fer esment de la Constitució de Noruega: en l'article 20 reserva al Rei la facultat d'atorgar el perdó. Sembla que el constituent noruec va optar per una fórmula genèrica d'expressar el dret de gràcia -a l'estil d'Alemanya i Dinamarca- però fent referència al perdó i no al dret de gràcia.

## 2.4 TIPUS DE GRÀCIA

Existeix poc consens doctrinal en determinar una tipologia materialment exacta de gràcia (Aguado, 2001). Primer de tot, convé fer un primer aclariment per centrar els termes d'aquest treball. Aquest estudi es centra en la gràcia penal, aquella que s'aplica sobre un fet delictiu o sobre les conseqüències derivades del delictes. Certs autors, i sobretot de forma col·loquial, han convingut en l'existència d'amnisties fiscals<sup>5</sup>. Aquest concepte és rebutjat per una part de la doctrina, entre d'altres per Ramos i Ruiz Robledo (2023), qui consideren que aquestes mesures fiscals no són tècnicament amnisties perquè no van afectar a les persones ja condemnades, els investigats no s'hi podien acollir i no suposaven un perdó incondicional -sinó que calia fer una declaració tributària d'aflorament de béns i patrimoni que fins aleshores havien romàs ocults-.

Un cop aclarit aquest extrem, Aguado (2001) proporciona una classificació de la gràcia basada en els criteris de determinació del beneficiari i motiu d'atorgament. Aguado diferencia entre la gràcia que s'aplica sobre col·lectius indeterminats o genèrics fruit d'un context de greu crisi del sistema d'aquella atorgada a subjectes determinats -sigui en major o

---

<sup>5</sup> Per exemple, Ridao (2023) o Requejo Pagés (2023).

menor número- tenint en compte a la seva condició personal, i no a circumstàncies externes de crisi del sistema.

Respecte de la primera, defensa que la gràcia s'atorga perquè és l'únic remei per evitar el col·lapse de l'ordenament jurídic. Així doncs, tot i que certes persones concretes se'n poden veure beneficiades amb major grau, la raó de fons és garantir la pau pública, i no pròpiament beneficiar aquells qui reben la mesura de gràcia. Quant a la segona, es concedeix tenint en compte la condició del subjecte o subjectes, el fet comès o la pena imposada, és a dir, a les circumstàncies personals de l'individu. L'objectiu, doncs, és alliberar a aquests subjectes sobre els quals s'aplica la gràcia de les conseqüències desfavorables derivades de l'aplicació de normes jurídiques.

Aquesta classificació és força coincident amb la distinció típica entre amnistia i indult, com les dues formes materials de gràcia prototípiques. Certament, en la història constitucional espanyola, la distinció tradicional ha estat aquesta, però amb el matis de considerar com a instituts jurídics diferents l'indult particular i el general. En aquest sentit, la classificació de la gràcia a nivell històric-constitucional a Espanya ha estat la següent: amnistia, indult general i indult particular.

Una primera aproximació bàsica a aquests conceptes, que seran objecte d'estudi profund posterior, es pot dur a terme a partir dels beneficis que comporten els diferents instituts jurídics. L'amnistia comporta uns efectes més beneficiosos pel subjecte passiu: no extingeix només la pena, sinó el mateix delictes. D'aquesta forma, per l'ordenament jurídic és com si l'acció antijurídica no s'hagués produït. L'indult, per la seva banda, desplega uns efectes menys beneficiosos per qui el rep: només es projecta sobre la pena, i no sobre l'acció antijurídica. L'indult permet commutar o extingir la pena, però no genera cap canvi en la resta d'efectes de l'acció delictiva. Posteriorment, tindrè ocasió de discernir entre l'indult particular i el general, i desgranar-ne els trets característics.

## 2.5 PROBLEMES CONSTITUCIONALS DE LA GRÀCIA

Com ja hem tingut l'ocasió de comentar, la institució de la gràcia existeix des de temps immemorials, és a dir, abans que l'estat fos de Dret i que imperés la divisió de poders. Amb l'aparició de l'estat de Dret, però, la gràcia esdevé, almenys *a priori*, una mica més complicada des del punt de vista constitucional. Això no obstant, no ha estat cap impediment

per tal que aquesta institució hagi sobreviscut el pas dels segles, també els més recents en què els estats de Dret han augmentat i s'han consolidat.

El primer problema constitucional de la gràcia deriva del seu propi contingut. Recordem la definició de la gràcia: potestat d'un òrgan en virtut de la qual pot beneficiar discrecionalment als individus respecte de les conseqüències desfavorables que els comporta l'aplicació de normes jurídiques. Així doncs, la gràcia es basa en dos comportaments oposats però garantits pel mateix ordenament: d'una banda, el compliment del Dret -tant de les normes jurídiques com de les sentències judicials-, i de l'altra, la inexecució d'aquesta determinació. Aquí rau el principal problema de la institució de la gràcia en un sistema constitucional, en què ambdós comportaments aparentment contradictoris estan no només permesos, sinó emparats per l'ordenament.

Aguado (2001) concreta, al meu entendre, a la perfecció els dos trets característics de la gràcia que són la font del potencial conflicte constitucional. El primer: la gràcia consisteix a negar allò que prèviament ha dictat un òrgan competent; el segon: l'òrgan que emet la negació és diferent del primer, però és competent per a fer-ho. En definitiva, el conflicte sorgeix quan un òrgan, amb competència per a fer-ho, nega allò que ha dictat un altre amb anterioritat. A la pràctica, aquest problema implica que el legislatiu o l'executiu puguin negar, és a dir, deixar sense efecte, allò que ha disposat el poder judicial. Ens trobem, doncs, amb un problema envers la separació de poders, el qual és un principi fonamental de l'estat de Dret. En la segona part d'aquest estudi abordaré aquesta qüestió i resoldré si l'amnistia, a parer meu, vulnera la separació de poders imperant en qualsevol estat de Dret, i concretament a Espanya.

Un segon problema de la institució de la gràcia sorgeix amb relació a altres principis constitucionals, com la seguretat jurídica i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (ambdós mencionats de forma expressa a l'article 9.3 de la Constitució espanyola). La major part de la doctrina està d'acord en el fet que la gràcia és una renúncia al *ius puniendi*. En paraules de Von Liszt (1917): la gràcia és una "renúncia de l'acció penal ja originada per part d'aquell que està investit amb aquesta". La idea darrere d'aquesta afirmació és que si l'Estat pot imposar conseqüències desfavorables a conseqüència de l'incompliment de les normes jurídiques, també podria renunciar voluntàriament al seu exercici.

Tanmateix, per Aguado (2001) el *ius puniendi* no s'ha d'entendre com un dret de l'Estat, sinó com la legitimitat de la qual disposa per imposar conseqüències jurídiques

desfavorables. Seguint aquest raonament, aquesta legitimitat no necessàriament ha d'incloure la legitimitat per exonerar, almenys en un estat de Dret actual. Aguado qüestiona que, un cop aplicada una norma que imposa una determinada pena, es pugui renunciar sense més ni més a aquesta. Afirmar que, en l'estat normal de les coses, el que cal fer és canviar les normes jurídiques seguint el "procediment habitual establert per a això en circumstàncies normals". La renúncia al *ius puniendi* estatal pot col·lidir amb el dret dels ciutadans a que el Dret es compleixi, a que les normes s'observin. Aquest dret està vinculat al principi de seguretat jurídica i estretament relacionat -inclús podríem afirmar que en deriva- amb el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. En conseqüència, fruit del xoc entre la facultat estatal de renúncia al *ius puniendi* i el dret dels ciutadans a que el Dret es compleixi, dita renúncia ha de ser del tot excepcional i les normes reguladores de les mesures de gràcia han de ser interpretades de forma restrictiva.

Existeixen altres problemes constitucionals de la gràcia, però que no constitueixen l'estudi principal d'aquest treball<sup>6</sup>. Tanmateix, cal mencionar-los als sols efectes de tenir-los presents. Des del punt de vista de l'atorgador, el principal problema constitucional és el control al qual està sotmesa la mesura de gràcia. L'estat de Dret es caracteritza per la submissió al Dret tant dels ciutadans i persones privades com de les institucions, i són pocs els espais de poder que queden fora de control. Per tant, determinar quin control es pot dur a terme respecte d'una mesura de gràcia i el seu encaix amb els principis constitucionals és un dels reptes de la institució de la gràcia. Des del punt de vista del beneficiari, es plantegen altres reptes. Pot ser la mesura de gràcia revocable per qui l'atorga? En cas afirmatiu, ha de ser amb causa o sense? Pot considerar-se, la gràcia, com un dret del beneficiari -en el sentit de poder renunciar-hi-? I una de molt important: com pot afectar una mesura de gràcia al principi d'igualtat en el cas que s'apliqués a subjectes amb idèntiques o molt similars circumstàncies?

En tot cas, i a tall de conclusió, quan discutim sobre els problemes que pot plantejar la gràcia a escala constitucional, no ens hem de plantejar si aquesta institució té sentit o no -perquè existeix des de temps immemorials i ha perdurat fins el dia d'avui-, sinó que ens hem de qüestionar quin sentit té i si és el mateix que tenia abans, abans que l'estat fos realment de Dret i que existís una divisió de poders real.

---

<sup>6</sup> Per a una anàlisi exhaustiva dels problemes constitucionals del dret de gràcia: Aguado Renedo, C. (2001). *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*. Civitas Ediciones. Madrid.

### 3. LES FORMES DE GRÀCIA EN DRET ESPANYOL

#### 3.1 AMNISTIA

L'amnistia és una mesura de gràcia que es caracteritza, com ja hem tingut ocasió d'avançar, pels grans efectes beneficiosos que comporta sobre el subjecte passiu. El principal efecte de l'amnistia és l'oblit complet de l'acció antijurídica; de fet, un cop concedida aquesta mesura de gràcia, per l'ordenament jurídic és com si l'acció antijurídica no hagués existit.

La mateixa paraula amnistia ja ens avança el seu principal efecte jurídic: amnistia prové del mot grec ἀμνηστία -amnestiae-, que significa oblit. En conseqüència, el seu efecte no només es projecta sobre la pena, sinó sobre la totalitat del delictes. En paraules de López Cabrera (2023), l'amnistia extingeix el delictes de manera col·lectiva -en el sentit d'en la seva totalitat-. Així les coses, segons Oneca i Muñoz (1986) i Rodríguez Devesa (1995), la seva conseqüència més característica és la supressió dels antecedents penals i de tots els efectes del delictes. Per la seva banda, Schätzler (1992) ha aportat la següent definició jurídica d'amnistia. L'autor defineix aquesta mesura com les “normes jurídiques que manifesten el perdó i/o l'atenuació de penes d'eficàcia jurídicament reconeguda (i d'altres conseqüències jurídiques de caràcter penal o gairebé penal) per un nombre determinat de casos, i que de la mateixa manera ordena l'anul·lació de processos pendents i la no incoació de nous processos.”

Realment, cal apuntar que, almenys en el nostre entorn jurídic-cultural, l'amnistia és més un oblit que un perdó -típic d'altres figures com l'indult-; i, a més, el seu efecte és l'exoneració de la responsabilitat penal més que la possible atenuació, com expressa Schätzler. De fet, l'amnistia es pot definir com un acte o mesura explícita d'exoneració de la responsabilitat penal o un acte d'exclusió de l'antijuridicitat d'uns determinats fets. La jurisprudència constitucional ha afirmat en alguna ocasió que l'amnistia suposa una “derogació retroactiva de normes” (STC 147/1986, FJ 2) -tot i que l'any 1983 el mateix TC afirmava que “allò que comporta l'amnistia no és una destipificació de la conducta sinó una causa d'extinció de la responsabilitat” (ATC 343/1983, de 13 de juliol, FJ 3)-.

Hi ha autors que conceben l'amnistia com una “derogació temporal de la vigència de la llei penal amb efectes retroactius”<sup>7</sup>. No comparteixo aquesta opinió: l'amnistia no suposa la derogació temporal de la vigència de cap llei, sinó que es configura com una exoneració de

---

<sup>7</sup> N'és un exemple Fernández-Fontecha (2024).

la responsabilitat penal a través de l'oblit del fet antijurídic. La llei que, en un determinat cas, imposa una pena segueix plenament en vigor encara que s'aprovi una amnistia, i ni de manera permanent ni tan sols temporalment es veu derogada. Cal deixar clar aquest extrem per tal de no crear confusions sobre un institut jurídic que ja prou problemes comporta.

És habitual que l'amnistia es produeixi conseqüència d'esdeveniments polítics assenyalats, com canvis o modificacions substancials de règim de govern, o per resoldre conflictes socials especialment acarnissats que fan necessari prescindir del judici de responsabilitat per certes conductes realitzades en aquell context (Diez Ripollés, 2023). És faltar a la veritat afirmar, com es fa des d'alguns sectors<sup>8</sup>, que l'amnistia és una mesura extraordinària que s'adopta exclusivament en els inicis d'un nou règim polític<sup>9</sup>.

Respecte del subjecte actiu, és a dir, el poder públic que atorga l'amnistia, existeix consens en la doctrina en considerar que correspon al poder legislatiu. Tanmateix, Mir Puig (2006) exposa que l'amnistia ha de concedir-se necessàriament per mitjà de llei, decret llei o decret legislatiu, de manera que obre la porta a què el poder executiu també pugui dictar amnisties, amb la posterior convalidació per part del Congrés dels Diputats en el cas del decret llei (art. 86 CE) o amb l'habilitació prèvia de la citada cambra parlamentària en el cas del decret legislatiu (art. 82 CE). En aquest sentit, considero que l'argument del professor Mir Puig es centra erròniament en l'instrument legal, en el sentit de validar que una amnistia s'aprovi per una norma amb rang de llei, quan el fet realment important és que la mesura de gràcia sorgeixi del treball i la deliberació parlamentària.

En relació amb el subjecte passiu, també hi ha força consens en afirmar que l'amnistia produeix efectes sobre una pluralitat de persones i situacions indeterminades, mentre que els indults es dirigeixen a subjectes concrets o situacions particulars. Més endavant d'aquest treball podrem comprovar que, respecte dels indults, aquesta afirmació és molt general i, per tant, errònia *ex ante*. Quant a l'amnistia, Ruiz Bursón, F. J. (2023) considera que les amnisties "abasten una generalitat de persones i situacions", però Aguado (2001) argumenta que una llei d'amnistia també pot tenir com a subjectes passius individus determinats, a través d'una

---

<sup>8</sup> Per exemple, Tajadura (2023).

<sup>9</sup> De fet, només cal observar el nostre entorn jurídic-cultural per comprovar que s'han produït diverses amnisties que no tenen com a motiu un canvi de règim. En són un exemple la llei portuguesa 38-A/2023, de 2 d'agost, que amnistia als joves entre 16 i 30 anys per delictes comesos fins al 19 de juny del 2023, amb excepció dels considerats com a greus, fruit d'una visita del Papa de Roma al país; o l'amnistia concedida el 1988 per l'Assemblea Nacional francesa als independentistes del Front Socialista d'Alliberament Nacional Canaco de Nova Caledònia, fruit dels acords de Matignon.



lleï singular<sup>10</sup>. En aquest sentit, Montilla Martos, J. A. (2015) encertadament exposa que el nostre Tribunal Constitucional no ha declarat contràries a la Constitució les lleï singulars, però sí que n'ha establert límits, de manera que caldria tenir-los en compte a l'hora d'aprovar una amnistia a través d'una lleï singular.

Quant al control jurisdiccional de l'amnistia, tenint en consideració que per a la seva aprovació és necessària una norma amb rang de lleï, només té cabuda el control per part del Tribunal Constitucional (Montilla Martos, J. A., 2015), tot i que hi ha qui considera que també podria ser analitzada i controlada per part del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en cas que la Comissió Europea plantegés la incompatibilitat de la mesura de gràcia amb l'estat de Dret (Rodríguez Ramos, 2023) o en el cas que un jutge espanyol decidís plantejar una qüestió prejudicial davant d'aquest tribunal d'acord amb l'article 4 bis 2 de la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial.

Aguado (2001) proposa una classificació de les amnisties en pròpia i impròpia. L'amnistia pròpia és aquella que es produeix *ex ante* a la judicialització de la conducta antijurídica o, almenys, amb anterioritat a la sentència que posi fi al procediment judicial. En aquesta modalitat, la mesura de gràcia actua sobre el procediment judicial en curs, fent que fineixi. L'amnistia impròpia, per contra, és la que opera *ex post* a la sentència condemnatòria i lliura al beneficiari de complir amb les conseqüències penals desfavorables derivades del procediment judicial.

En tot cas, aquesta classificació és útil per entendre que l'amnistia pot donar-se tant si el beneficiari s'ha sotmès a un procediment judicial previ com si no ho ha fet, possibilitat que no existeix en el cas de l'indult, el qual requereix haver estat condemnat segons l'article 1 de la Llei de l'indult.

Més enllà dels trets definatoris de l'institut jurídic de l'amnistia, el que actualment està en el punt de mira és la seva constitucionalitat. En la segona part d'aquest estudi aprofundiré sobre aquest tema: elaboraré una anàlisi dels arguments a favor i en contra de la institució de l'amnistia, fent referències concretes a la proposició de lleï orgànica d'amnistia que, en data d'elaboració d'aquest treball, està en tramitació parlamentària, i em posicionaré respecte

---

<sup>10</sup> El Tribunal Constitucional ha definit les lleï singulars com "aquelles dictades en atenció a un supòsit de fet concret i singular, que esgoten el seu contingut i eficàcia en l'adopció i execució de la mesura adoptada pel legislador davant d'aquell supòsit de fet, aïllat en la lleï singular i no comunicable amb cap altre" (STC 166/1986, FJ 10).

d'aquests per elaborar una tesi a favor o en contra de la constitucionalitat d'aquesta mesura de gràcia.

### 3.2 INDULT PARTICULAR

Si bé aquest treball centra l'atenció en la institució jurídica de l'amnistia, no podem oblidar l'altra mesura de gràcia rellevant en el nostre ordenament jurídic: l'indult. Abordaré aquest segon institut jurídic amb menys profunditat que el primer, però considero que sense la seva anàlisi aquest estudi no seria complet. L'ordenament jurídic espanyol no ofereix una definició de la figura de l'indult, sinó que es limita a regular qui pot ser indultat, les classes i efectes de l'indult i el procediment de sol·licitud i concessió. Per tant, cal anar desvetllant-ne els trets definitoris a través de la comparació amb altres instituts jurídics, principalment l'amnistia.

Com he exposat amb anterioritat, l'amnistia suposa l'oblit de la comissió d'un il·lícit penal perquè estén els seus efectes sobre el mateix delictes i sobre la totalitat de les conseqüències penals. Per contra, l'indult només actua sobre la pena, de manera que no elimina els antecedents penals (Mir Puig, 2006), sinó que garanteix el record del delictes i només esdevé l'excusa per perdonar les conseqüències penals desfavorables (Requejo Pagés, 2001). És a dir, l'amnistia genera l'efecte de l'amnèsia sobre el fet delictiu; en canvi, l'indult només és una declaració de clemència (Díez Ripollés, 2023) respecte d'una conducta que es continua considerant il·lícita.

La principal classificació en seu d'indult és la que diferencia entre l'indult particular i l'indult general. Discernir aquestes dues figures és apropiat perquè tant la seva regulació com les seves característiques són diferents. L'indult individual és aquell que es projecta sobre un subjecte determinat que ha estat condemnat per la comissió d'un fet delictiu. El tret distintiu de l'indult particular és la singularitat (Aguado, 2001), això és, la determinació individualitzada dels beneficiaris d'aquesta mesura de gràcia. En l'indult particular, el subjecte passiu està perfectament identificat i és conegut pel concedent de la gràcia. Per contra, la característica principal de l'indult general és la generalitat, és a dir, la indeterminació dels subjectes passius.

La Constitució espanyola de 1978 no fa menció expressa a la figura de l'indult particular en l'article 62.i: només es refereix al dret de gràcia, en general, i als indults

generals, amb l'objectiu de prohibir-los. La doctrina, però, ha considerat que el text constitucional permet *a contrario* els indults particulars com a mesura de gràcia ordinària (Requejo Pagés, 2001).

A més, la Constitució no conté cap regulació específica ni sobre les mesures de gràcia ni sobre els indults, sinó que remet a la llei la seva regulació. Actualment, el text legal de referència en aquest camp és la *Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto* (LI), una llei aprovada fa més de 150 anys, que conté una regulació força escassa però que el legislador no ha decidit reformar de manera completa, més enllà de fer-hi petites modificacions.

L'article 1 i 2.1º LI estableixen un criteri general en seu d'indult -que diferencia aquesta figura de l'amnistia-: segons la legislació espanyola, només es poden indultar aquells qui han estat condemnats per sentència ferma<sup>11</sup>. En canvi, a manca de regulació sobre l'amnistia, hi ha juristes que opinen que es pot amnistiar *ex ante* a la sentència que posi fi a un procediment judicial<sup>12</sup>.

També cal fer menció de la clàssica distinció entre indult total i indult parcial, recollida a l'article 4 LI. L'indult total és aquell que extingeix la totalitat de la pena que manca per complir al condemnat; mentre que l'indult parcial només deixa sense efecte una part de la pena o alguna de les diverses penes imposades o part de totes. A més, la llei de l'indult reconeix com a indult parcial la commutació de les penes per d'altres menys greus.

### 3.3 INDULT GENERAL

L'indult general es pot definir com aquell que es projecta sobre un conjunt indeterminat d'individus que han comès una mateixa acció delictiva -amb les mateixes conseqüències desfavorables fixades per la llei- o que estan patint el mateix tipus de pena amb independència de la causa (Aguado, 2001).

---

<sup>11</sup> L'article 3 LI permet exceptuar aquest requisit per als delictes que tradicionalment s'han anomenat "delictes polítics". Aguado (2001) considera que aquesta possibilitat és real, ja que si la voluntat del legislador hagués estat excloure-la, ho hauria fet en les ocasions en què ha reformat la LI. En canvi, Llorca (2003) nega la possibilitat dels indults anticipats argumentant, d'una banda, que el Codi Penal concep els indults com a causa d'extinció de la responsabilitat penal, i de l'altra, que el Tribunal Suprem ha afirmat que són una forma anòmala i desviada de la gràcia (SSTS 15 juny 1973, 10 maig i 15 juny 1974, 30 gener i 11 març 1974).

<sup>12</sup> Vid. apartat II.3.1, relatiu a l'amnistia pròpia i impròpia.

La característica de “general” d’aquesta tipologia d’indult no està relacionada amb els efectes que produeix -no s’equiparen els efectes als de l’amnistia-, sinó envers els subjectes sobre els que es projecta. Mentre que l’indult particular es caracteritza per la singularitat -identificació individual del subjecte passiu-, l’indult general permet desplegar els seus efectes sobre un conjunt indeterminat de persones, sigui quin sigui el nombre de subjectes indultats. El tret distintiu entre indult general i particular no és, doncs, la quantitat de persones afectades per la mesura de gràcia, sinó la personalització de cadascun d’ells (Aguado, 2001).

La Constitució 1978 prohibeix explícitament els indults generals (art. 62.i CE). Només la Constitució espanyola de 1869 (article 74.5) va reconèixer expressament aquest institut jurídic com a facultat del monarca, però amb la necessitat d’autorització d’una llei especial. Sembla que la voluntat del constituent de 1978 era assegurar que l’executiu, subjecte actiu de la institució de l’indult, sigui conscient de cadascun dels casos en què atorga aquest benefici discrecional, i tingui present, *uti singuli*, a qui el concedeix concretament (Aguado, 2001). És a dir, evitar que, a través d’una figura caracteritzada per l’enorme discrecionalitat en el seu atorgament, es pugui beneficiar subjectes dels quals se’n coneix la identitat. En definitiva, assegurar un mínim coneixement del cas concret per part del concedent.

### III. ANÀLISI DE LA CONSTITUCIONALITAT DE L'AMNISTIA A LA VISTA DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI ORGÀNICA D'AMNISTIA PER A LA NORMALITZACIÓ INSTITUCIONAL, POLÍTICA I SOCIAL A CATALUNYA

#### 1. CONTEXT DE L'APROVACIÓ DE LA LLEI

La doctrina constitucionalista espanyola no s'ha centrat especialment en l'anàlisi de la institució de l'amnistia. Si bé és cert que la matèria genèrica de les mesures de gràcia ha estat objecte de més estudis, aquests han tractat principalment l'indult, institut jurídic utilitzat amb normalitat des de l'aprovació de la Constitució l'any 1978, i no l'amnistia, figura que semblava desterrada per la majoria d'autors de l'imaginari jurídic col·lectiu. I remarco que semblava, en passat, perquè no és fins al 24 de juliol del 2023 que una possible llei d'amnistia comença a centrar el debat públic, a conseqüència del resultat de les eleccions generals de la jornada anterior.

Això no obstant, i abans de continuar, cal recordar que dos anys abans, el 16 de març del 2021, el grup parlamentari republicà i el grup parlamentari plural ja van presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats una "Proposició de llei orgànica d'Amnistia i resolució del conflicte polític entre Catalunya i l'Estat espanyol"<sup>13</sup>. Aquesta iniciativa, però, va tenir els dies comptats, ja que els lletrats del Congrés la rebutjaren en considerar que es tractava d'un indult generalitzat. En conseqüència, la Mesa no va admetre a tràmit aquesta iniciativa, impeding així que pogués iniciar la seva tramitació parlamentària.

Malgrat aquest primer intent de tramitar una llei d'amnistia, les publicacions jurídiques sobre el tema no semblen sorgir fins passat el 23 de juliol del 2023, dia en què el panorama polític espanyol fa un gir. El resultat de les eleccions generals suposen un canvi de paradigma polític: amb la nova composició del Congrés dels Diputats, el PSOE necessita els vots del PNB, d'EH Bildu, d'ERC i del BNG -aliats parlamentaris l'anterior legislatura- per a investir Pedro Sánchez president del Govern espanyol, però també els vots de Junts, partit arraconat dels pactes parlamentaris des del 2019. És a partir d'aquest moment que els postconvergens ja anuncien la seva voluntat de negociar, i posen sobre la taula la seva

---

<sup>13</sup> Vid. el text d'aquesta proposició de llei, pactada pels partits polítics ERC, Junts, el PDeCat i la CUP, en el següent enllaç: <https://www.amnistiallibertat.cat/documents/proposicion-ley-amnistia-cast.pdf>

principal condició per a investir al candidat socialista president del govern espanyol, l'aprovació d'una llei d'amnistia<sup>14</sup>.

Un cop realitzada la sessió constitutiva del Congrés dels Diputats el 17 d'agost, i després de la investidura fallida d'Alberto Núñez-Feijóo dels dies 26, 27 i 29 de setembre, comença el termini de dos mesos establert a l'article 99 CE per a investir president del govern espanyol. En aquest escenari tenen lloc els acords d'ERC<sup>15</sup> i de Junts<sup>16</sup> amb el PSOE en què es pacta la tramitació d'una llei d'amnistia com a condició per a investir Pedro Sánchez. De manera congruent amb allò pactat, el 24 de novembre el grup parlamentari socialista presenta a la Mesa del Congrés la "Proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya". En aquesta ocasió, els lletrats de la cambra baixa no hi troben una manifesta incompatibilitat amb la Constitució, de manera que la Mesa acorda l'admissió a tràmit i s'inicia la tramitació parlamentària d'aquesta iniciativa.

Aquest és, doncs, un succint resum de com l'amnistia ha passat de ser una institució jurídica poc estudiada per la doctrina a un dels principals temes dels articles i treballs en els últims mesos. A continuació proposo fer una anàlisi jurídica rigorosa dels principals arguments a favor i en contra de l'amnistia que contenen els diversos estudis i comentaris acadèmics publicats, tant des de juliol del 2023 com també aquells treballs anteriors en el temps.

## 2. ARGUMENTS A FAVOR I EN CONTRA

La constitucionalitat de l'amnistia és, sens dubte, una qüestió que genera debat entre els juristes. L'omissió del terme amnistia a l'articulat de la Constitució no és motiu suficient per afirmar que es tracta d'una mesura compatible amb aquesta, perquè no és només inconstitucional allò que la carta magna prohibeix expressament sinó també allò que s'oposa als principis bàsics de l'arquitectura constitucional o allò que vulnera els drets fonamentals

---

<sup>14</sup> RTVE. 24 de juliol de 2023. Junts reta a Sánchez a hacer una propuesta sobre "amnistía" y "referéndum" para negociar una investidura. Recuperat el 22 de maig del 2024, des de <https://www.rtve.es/noticias/20230724/junts-amnistia-referendum-condiciones-investidura-sanchez/2452665.shtml>

<sup>15</sup> Text complet de l'acord ERC-PSOE. Recuperat el 22 de maig del 2024, des de [https://static.esquerra.cat/uploads/20231102/231102-acord-CAT-\(1\).pdf](https://static.esquerra.cat/uploads/20231102/231102-acord-CAT-(1).pdf)

<sup>16</sup> Text complet de l'acord Junts-PSOE. Recuperat el 22 de maig del 2024, des de <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/epi/public/content/file/original/2023/1109/11/231107-acuerdo-psoe-junts-pdf-2.pdf>

(Viada, 2023). Tanmateix, per la mateixa raó, el fet que la Constitució no mencioni expressament l'amnistia no és raó per afirmar directament que es tracta d'una mesura inconstitucional.

És oportú, doncs, fer una anàlisi més rigorosa a partir de diferents arguments a favor i en contra d'aquesta mesura de gràcia per tal d'acomplir amb l'objecte d'aquest estudi, que és concloure sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de l'amnistia en el nostre ordenament jurídic.

## 2.1 *A MINORI AD MAIUS* O ARGUMENT *A FORTIORI*

Un primer argument en contra de la constitucionalitat de l'amnistia és l'argument *a minori ad maius* o *a fortiori*. L'argument és el següent: si la Constitució prohibeix l'indult general, amb més raó ha d'estar prohibida l'amnistia. Això és: si el que és menor, quant a l'afectació al Dret, està prohibit, lògicament ha d'estar-ho el que és major -allò que té una major afectació al Dret-. Aquest argument és defensat per la major part de la doctrina que s'ha posicionat en contra de l'amnistia<sup>17</sup>, tot i que una altra part de la doctrina aporta prou arguments per a desvirtuar-lo.

Quintero Olivares (2023) afirma que tot i que indult general i amnistia són manifestacions del dret de gràcia, són figures jurídiques diferents. Per tant, rebutja l'argument que considera que si la Constitució prohibeix els indults generals, amb més motiu prohibeix l'amnistia. La Constitució fa cap menció al terme amnistia, i en conseqüència no es posiciona ni en pro ni en contra. Gimbernat (2023), però, considera que indult i amnistia són dues espècies d'un mateix gènere, i, en conseqüència, avala l'argument *a fortiori*. En tot cas, tot i que és innegable que indult i amnistia són part del concepte genèric mesures de gràcia o dret de gràcia, el mateix Tribunal Constitucional ha recalcat que la seva diferència no és només quantitativa, sinó que mantenen entre si “una relació de diferència qualitativa” (STC 147/1986, FJ 2).

L'argument *a minori ad maius* també ha estat objecte de crítica per part de Silva Sánchez (2023), qui ha exposat que els indults són competència de l'executiu, mentre que l'amnistia la promulga el poder legislatiu. Així doncs, el professor Silva Sánchez rebutja la tesi de la prohibició implícita de l'amnistia a partir de la interdicció expressa dels indults generals argumentant que les dues mesures de gràcia són adoptades per diferents poders de

---

<sup>17</sup> Aragón (2023), Gimbernat (2023), Tajadura (2023), Zapatero (2023), Ramos i Ruiz Robledo (2023), entre molts d'altres.

l'Estat, tesi que concorda amb la relació de “diferència qualitativa” entre ambdues mesures de gràcia expressada pel TC-. Gimbernat (2023), però, desmenteix que indults i amnistia siguin atorgades per dos poders diferents, ja que si els indults generals no estiguessin prohibits, els hauria d'atorgar el legislatiu a través d'una Llei Orgànica. En contra d'aquesta opinió, Aguado (2001) propugna que, en cas d'estar permesos, els indults generals els atorgaria l'executiu amb una autorització prèvia del parlament, però no directament el legislatiu. Així les coses, la doctrina també està dividida en aquest punt. Jo em decanto per l'opinió del professor Aguado i considero que el fet que indult i amnistia siguin atorgats per diferents poders de l'estat evidencia que, tot i ser ambdues mesures de gràcia, presenten una diferència qualitativa evident que pot desvirtuar l'argument jurídic *a fortiori*.

Aguado (2001) també s'ha mostrat contrari a l'argument *a minori ad maius*: afirma que si el constituent hagués volgut prohibir l'amnistia, l'hauria exclòs de manera expressa tal com ho va fer amb l'indult general. Comparteixo aquesta tesi: si la voluntat del legislador era excloure l'amnistia de les possibilitats de gràcia constitucionals, la lògica condueix a pensar que així ho hauria fet, de la mateixa manera que va prohibir *expressis verbis* els indults generals. I com que aquesta no va ser l'actuació del constituent, no és irracional interpretar el silenci constitucional com una manera de no pronunciar-se, ni a favor ni en contra, sobre una institució que generava i genera grans controvèrsies jurídiques<sup>18</sup>.

Un darrer contraargument a la tesi *a fortiori* l'ofereix Pérez Royo (2023), qui ha arribat a considerar-la “constitucionalment absurd[a]”. A parer seu, la prohibició expressa que fa la carta magna en referència als indults generals està limitant la capacitat de les Corts Generals per a facultar el govern a atorgar perdons generals. Així doncs, la finalitat que persegueix la prohibició de l'indult general de l'article 62.i CE és limitar un poder excessivament discrecional del que podria gaudir l'executiu obligant-lo que sigui conscient de tots i cadascun dels casos en què concedeix la mesura de gràcia de l'indult -això és, que tingui present, *uti singuli*, a qui l'adjudica concretament (Aguado, 2001)-.

L'argument del professor Pérez Royo és la clau de volta per entendre, a parer meu, la inviabilitat de l'argument *a fortiori*: es tracta de conèixer la finalitat amb la qual les Corts Constituents van decidir prohibir els indults generals. Amb aquest objectiu, convé exposar l'anècdota de l'os i el tren<sup>19</sup>, que explica que un pagès polonès, a inicis del segle XX, es va

---

<sup>18</sup> Una anàlisi més detallada sobre la no constitucionalització de l'amnistia es desenvolupa a l'apartat següent.

<sup>19</sup> Anècdota explicada per Zapatero (2023).



acostar a l'estació d'un poble amb la pretensió de pujar al tren amb el seu os. El revisor li va impedir l'entrada mostrant-li l'avís escrit a l'estació: "Prohibit entrar amb gossos a l'andana". Però el pagès li va objectar que ell no portava un gos, sinó un os, i que el cartell no feia cap referència als ossos. El revisor va impedir l'accés de l'os argumentant que si s'havien prohibit els gossos per les molèsties que podien causar als viatgers, encara més molèsties podien produir els ossos.

Doncs bé, serveixi l'anècdota per remarcar la importància del perquè de les prohibicions. En aquesta història, sembla que la raó de prohibir els gossos al tren eren les molèsties que podien generar als passatgers i, en l'avinentesa que un os en podia generar moltes més, és lògic que també en quedés prohibida la seva entrada. Tanmateix, si la raó de la prohibició d'entrada dels gossos al tren fos, per exemple, l'odi manifest del propietari de la companyia de transports envers aquest animal, no tindria cap mena de sentit prohibir l'entrada d'un os, almenys per aquest motiu.

Així doncs, l'argument *a fortiori* es trenca quan inferim la veritable voluntat del constituent, que és prohibir la transferència al govern, a través de la llei aprovada pel parlament, de la potestat de dictar indults generals -institució jurídica que implica una desconexió de cadascun dels casos concrets en què es concedeix la gràcia-. D'aquesta prohibició constitucional no es pot inferir que les Corts Generals tinguin prohibida la facultat de legislar i promulgar una amnistia, ja que la raó que motiva la interdicció dels indults generals no és aquesta. El que la Constitució prohibeix no és una mesura de gràcia pels seus efectes beneficiosos -prohibició que, seguint la lògica de l'argument *a minori ad maius*, ens conduiria a concloure que l'amnistia també estaria prohibida-, sinó per evitar un poder excessivament discrecional en mans de l'executiu<sup>20</sup>.

En suma, a parer meu l'argument *a minori ad maius* erra en determinar la finalitat de la prohibició dels indults generals. El constituent decideix prohibir els indults generals per evitar que l'executiu gaudeixi d'una prerrogativa excessivament discrecional, i respecte de l'amnistia evita pronunciar-se sabent que, en tot cas, no és una facultat que correspon a l'executiu, sinó al legislatiu.

---

<sup>20</sup> A més de Pérez Royo (2023), a aquesta conclusió arriba també Mir Puig (2006).

## 2.2 DEBAT A LES CORTS CONSTITUENTS

Un segon argument que s'utilitza tant per defensar la constitucionalitat de l'amnistia com la posició contrària és el relatiu al debat tingut a les Corts Constituents. L'avantprojecte de Constitució publicat al Butlletí Oficial de les Corts el 5 de gener del 1978 no incloïa, certament, el terme amnistia. Ramos i Ruiz Robledo (2023) consideren aquest fet com una “exclusió deliberada dels set pares de la Constitució”, tot i que obliden que l'avantprojecte tampoc inclou cap referència concreta a l'indult, sinó que es limita a atribuir al cap de l'Estat l'exercici del dret de gràcia. Fernandes Romero (2023) comparteix l'opinió dels professors Ramos i Ruiz Robledo: afirma que el legislador constituent “va decidir expressament no regular l'amnistia, o cosa equivalent, no preveure aquesta possibilitat”.

A l'avantprojecte de Constitució es van presentar dues esmenes que incloïen el terme amnistia de manera expressa. La primera, l'esmena 504, formulada pel Grup Mixt, redactada de la següent manera: “Les Corts Generals, que representaran el poble espanyol, exerceixen la potestat legislativa, sens perjudici del que disposa el títol VIII, atorguen amnisties, controlen l'acció del Govern i tenen les altres competències que els atribueix la Constitució”. La segona, l'esmena 744, firmada pel diputat de la UCD César Lloréns, pretenia incloure un nou article en seu del Poder Judicial, amb el següent text: “Es prohibeixen els indults generals. Els individuals seran concedits pel Rei, amb l'informe previ del Tribunal Suprem i del Fiscal del Regne, en els casos i pel procediment que les lleis estableixin. Les amnisties només podran ser acordades pel Parlament”.

En ambdós casos, les esmenes foren rebutjades (Informe, 1978), però la seva tramitació ens és d'utilitat per a interpretar la voluntat del constituent. En relació a la primera, Ramos i Ruiz Robledo (2023) defensen que els redactors de l'esmena diferenciaven entre la potestat legislativa -decisiones polítiques ordinàries del legislador- i la facultat de concedir amnisties -decisió qualitativament diferent que necessita habilitació constitucional expressa-. Tanmateix, es pot objectar que, si bé l'esmena diferencia entre ambdues facultats, aquesta fou rebutjada per la Ponència, de manera que és perfectament defensable que es va rebutjar aquesta distinció entre facultat general de legislar i facultat d'atorgar amnisties.

Quant a la segona esmena, fou admesa en relació a la prohibició dels indults generals, tot i que es va acordar regular aquesta qüestió juntament amb el dret de gràcia -en seu de la Corona-. Malgrat que diversos autors infereixen que la negativa a incloure de manera expressa l'amnistia a l'articulat implica una prohibició, considero que és un argument erroni.

L'article 62.i CE atorga al Rei l'exercici del "dret de gràcia d'acord amb la llei, que no podrà autoritzar indults generals", sense fer menció concreta a cap altra mesura de gràcia. De la interpretació *a contrario* de l'article citat es pot entendre que la llei sí que pot autoritzar indults particulars, però també és possible deduir perfectament que la llei pot permetre una amnistia.

Així doncs, de la interpretació de les esmenes presentades a l'Avantprojecte de Constitució i de l'Informe de la Ponència no adverteixo la prohibició constitucional de l'amnistia, sinó el contrari. La Ponència, en la reunió de 3 de novembre del 1977, va acordar textualment "no constitucionalitzar aquest tema" (Congrés, 1984), que significa que es decideix no incloure el terme amnistia a l'articulat, no que es prohibeixi. Serveixi de comparació la prohibició de l'esclavitud o el dret a l'avortament, dos temes actualment no constitucionalitzats de manera expressa. En el cas de l'esclavitud, la seva prohibició s'infereix d'altres principis i drets constitucionals; i en el cas del dret a l'avortament, la seva no inclusió a la carta magna no n'ha determinat la inconstitucionalitat, com ha declarat el Tribunal Constitucional<sup>21</sup>.

En conclusió, considero que del debat tingut per les Corts Constituents no es desprèn la prohibició constitucional de l'amnistia, sinó al contrari, la voluntat de no constitucionalitzar aquest tema i, per tant, deixar-ho en mans del futur legislador.

### 2.3 SEPARACIÓ DE PODERS

Un dels temes més rellevants a tractar en relació a l'adequació de l'amnistia a la Constitució de 1978 és el principi de separació de poders, que alhora constitueix un dels principals arguments que usen els partidaris de la inconstitucionalitat de l'amnistia. L'article 117 CE estipula que l'exercici de la potestat jurisdiccional -jutjar i fer executar allò jutjat-correspon exclusivament a jutges i tribunals. D'acord amb això, argumenten que el legislador no pot suplantar la funció del poder judicial i tampoc pot considerar antijurídica la legislació que els tribunals van aplicar en un moment en què tenia plena vigència (Aragón, 2023). Defensen que, en definitiva, es tracta d'un trencament del monopoli jurisdiccional que l'article 117 CE atribueix expressament al poder judicial (Ramos i Ruiz Robledo, 2023).

---

<sup>21</sup> Vid. STC 44/2023

Tanmateix, els qui es situen en aquesta posició i defensen l'argument de la impossibilitat del legislador de suplantar el poder judicial en la seva tasca jurisdiccional oblidem que és el poder legislatiu qui té la capacitat de crear i suprimir el dret penal a través de la llei. És la institució parlamentària la que crea i deroga els delictes en virtut de la funció que té constitucionalment encomanada *ex art. 66.2 CE*, que és legislar. En paraules del professor Mir Puig: “és difícil negar al parlament la possibilitat d'allò que, en definitiva, pot veure's com una forma de legislació derogatòria, amb efectes retroactius i temporals, de normes penals que el mateix legislatiu pot aprovar i derogar definitivament” (Mir Puig, 2006).

La principal debilitat que presenta aquest contraargument, però, és que quan el legislatiu decideix crear o derogar un delicte ho fa amb caràcter general, i no només per a uns determinats subjectes o un concret període temporal. Malgrat això, cal diferenciar entre l'argument de la separació de poders i el de la vulneració del principi d'igualtat -que a continuació exposaré-, i aquesta última tesi fa més referència al segon que al primer. Així doncs, no serviria per a atacar la constitucionalitat de l'amnistia basant-se en la separació de poders.

En tot cas, i reprenent l'argument que l'amnistia trenca el monopoli jurisdiccional atribuït constitucionalment al poder judicial, Martín Pallin (2023) argumenta que si l'amnistia ho fa, l'indult també. Tanmateix, Viada (2023) considera que l'indult individual no afecta en essència a la facultat que l'article 117 CE atribueix al poder judicial, mentre que l'amnistia sí que ho fa. Trobo aquesta tesi, que no comparteixo, força vague i incorrecta: l'indult suposa que el poder executiu perdoni la pena a una persona condemnada per sentència ferma pel poder judicial, de manera que òbviament es produeix una interferència en la facultat de jutges i magistrats de “fer executar allò jutjat”.

Per altra banda, Ramos i Ruiz Robledo (2023) consideren que, efectivament, l'indult és una ruptura del principi de separació de poders, però que és constitucional perquè la mateixa carta magna ho permet. Afirmar, però, que la Constitució permet els indults particulars i no l'amnistia és, si més no, enganyós. Com ja he tingut ocasió d'explicar, l'article 62.i CE reconeix al Rei el dret de gràcia i prohibeix els indults generals, però no es pronuncia ni sobre els indults particulars ni sobre l'amnistia, de manera que es pot interpretar que aquestes dues figures són perfectament possibles si no col·lisionen amb altres preceptes constitucionals. Per tant, i a tall de resum, l'argument dels professors Ramos i Ruiz Robledo

presenta un punt dèbil quan, per justificar la constitucionalitat de l'indult i la inconstitucionalitat de l'amnistia, recorren a l'argument que l'article 62.i CE sí que permet el primer i no la segona, ja que del mencionat article no se'n dedueix això de manera clara, sinó que simplement es desprèn la interdicció dels indults generals.

La Comissió de Venècia<sup>22</sup> reconeix, com és obvi, que les mesures de gràcia generen una intromissió en les competències del poder judicial, i estableix que les amnisties no han d'eliminar per complet l'autoritat del poder judicial per tal que siguin admissibles des del punt de vista de la separació de poders. Seguint aquesta argumentació, el requisit fixat per la Comissió per no col·lisionar amb aquest principi de l'estat de Dret és que l'amnistia garanteixi un procediment judicial en què es determini si les persones concretes compleixen els requisits fixats a la llei per aplicar-los la llei d'amnistia. Comparteixo aquesta opinió i considero que d'aquesta manera es garanteix que la llei d'amnistia no suprimeixi les competències del poder judicial i, per tant, esdevingui compatible amb l'Estat de Dret i amb la facultat que l'article 117 CE atribueix al poder judicial.

## 2.4 PRINCIPI D'IGUALTAT

Una amnistia constitueix un benefici jurídic especial adreçat a un col·lectiu de persones que reuneixen els requisits exigits per la llei. Així doncs, suposa una diferència de tracte respecte a aquelles persones imputades o condemnades pels mateixos fets però comesos en contextos i moments diferents o per motius distints, de manera que aquests darrers no poden beneficiar-se dels efectes de l'amnistia.

Per a una part de la doctrina, això suposa una vulneració del principi d'igualtat, reconegut com a valor superior de l'ordenament a l'article 1.1 CE i com a dret constitucional a l'article 14 CE. Els qui defensen aquesta posició al·leguen que aquest principi i dret constitucional fa a tots els espanyols iguals davant la llei, impedint que a uns se'ls hi apliqui i a altres no. Aragón (2023) argumenta que l'amnistia suposaria situar a uns ciutadans en una situació de privilegi que el principi d'igualtat prohibeix, mentre que això no succeeix amb l'indult "perquè la Constitució expressament l'ha permès". Aquesta situació de privilegi a què fa referència el professor Aragón Reyes es pot entendre com la subsistència del caràcter

---

<sup>22</sup> En aquest estudi, les referències genèriques a la Comissió de Venècia s'han d'entendre realitzades a l'informe emès per la Comissió Europea per a la Democràcia a través del Dret, també anomenada Comissió de Venècia, i titulat "Opinió sobre els requisits de l'estat de Dret per a decretar una amnistia amb una referència especial a la proposició de llei parlamentària "proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya".

delictiu d'una determinada conducta, però eximint a un grup de ciutadans -els amnistiats- de l'observança d'aquesta norma (Díez Ripollés, 2023).

Viada (2023), al seu torn, reconeix que l'indult i l'amnistia són una excepció al principi d'igualtat davant la llei i que admetre l'amnistia, que no està expressament prevista, constitueix una vulneració del dret a la igualtat perquè suposa acollir una excepció a aquest principi que no disposa d'una previsió expressa com sí que gaudeix l'indult.

En els apartats anteriors ja he tingut ocasió d'explicar que és enganyós afirmar que la Constitució inclou un previsió expressa d'atorgament d'indults. De fet, l'article 62.i CE inclou la prohibició dels indults generals, però no es pronuncia ni sobre els indults particulars ni sobre l'amnistia. *A contrario*, de l'article 62.i CE pot entendre's que la llei sí que pot autoritzar indults particulars, però també és possible deduir perfectament que la llei pot permetre una amnistia.

Però deixant aquest argument ja esgrimit amb anterioritat, convé deixar clar que, sens dubte, les mesures de gràcia tenen un impacte en determinats principis constitucionals. Les veus contràries a la constitucionalitat de l'amnistia propugnen que aquesta atenta directament contra el principi d'igualtat, però obliden que “la realitat conté situacions concretes i específiques que poden merèixer l'actuació del legislador per resoldre un problema particular [...] o fer front a una circumstància imprevista” (López Guerra, Espín, García Morillo, Pérez Tremps, Satrústegui, 2018). Així doncs, les exigències del principi d'igualtat no són absolutes i han de ser modulades segons les exigències de la realitat. Ara bé, aquesta atenuació o ponderació té un límit: la prohibició de la discriminació, el qual actua per garantir que el tracte diferenciat no esdevé un tracte discriminatori encobert.

Per tal de discernir entre tracte diferenciat i tracte discriminatori, l'acadèmia<sup>23</sup> es fixa en uns determinats elements. La primera condició és que hi hagi desigualtat en el supòsit de fet, que fa que sigui admissible un tracte diferenciat. El Tribunal Constitucional així ho ha assenyalat: “no pot donar-se violació del principi d'igualtat entre qui es troba en situacions diferents” (STC 26/1987, FJ 12). En el cas de la proposició de llei orgànica d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, l'article 1 defineix amb precisió l'àmbit objectiu, limitant les conductes amnistiabls als actes “executats en el marc de les consultes celebrades a Catalunya el 9 de novembre de 2014 i l'1 d'octubre de 2017, de la seva

---

<sup>23</sup> Entre d'altres: López Guerra, Espín, García Morillo, Pérez Tremps, Satrústegui (2018), Rodríguez-Piñero i Fernández López (1985), Suay i Soriano (1985), i Rubio Llorente (1991).

preparació o de les seves conseqüències” o a les conductes realitzades “en el context del denominat procés independentista català”<sup>24</sup>. A més, el citat article també limita temporalment les conductes amnistiables. Per la seva banda, l'article 2 introdueix les exclusions a tals conductes, delimitant negativament l'àmbit objectiu definit prèviament. Així doncs, considero que la proposició de llei desgrana amb prou claredat aquelles conductes amnistiables i en justifica el tracte diferenciat dels qui s'hi poden acollir respecte d'altres supòsits de fet que res tenen a veure amb el procés independentista.

La segona condició és la congruència, és a dir, l'adequació entre el tracte desigual i la finalitat perseguida. En altres paraules, es tracta que hi hagi coherència entre els mateixos elements interns: supòsit de fet, tracte diferenciat i finalitat. En aquest sentit, una llei d'amnistia constitucional hauria de justificar la finalitat que persegueix i que el tracte diferenciat és imprescindible per tal d'aconseguir-la. L'actual proposició de llei inclou en l'exposició de motius que la finalitat d'aquesta és “garantir la convivència dins de l'estat de Dret, i generar un context social, polític i institucional que fomenti l'estabilitat econòmica i el progrés cultural i social tant de Catalunya com del conjunt d'Espanya, servint alhora de base per a la superació d'un conflicte polític”, allò que el text resumeix com a interès general. En aquest sentit, si la finalitat perseguida és tal i així ho explica el text de la proposició de llei, considero que és congruent que es faci un tracte desigual als condemnats, processats o investigats relacionats amb el procés independentista en detriment d'algú condemnat en el mateix període de temps pels mateixos delictes, però amb cap vinculació amb el procés.

El tercer requisit és que la mesura de gràcia persegueixi una finalitat constitucionalment legítima, que alhora ha de ser objectiva i raonable. Aquesta finalitat pot, però no ha de consistir necessàriament en un bé o valor constitucional recollit a la Constitució: és suficient amb què no col·lideixi amb el sistema de valors constitucionals (López Guerra, Espín, García Morillo, Pérez Tremps, Satrustegui, 2018). Comparteixo l'opinió de Ridao (2023), qui el juliol del 2023 ja expressava que l'amnistia havia de basar-se en el valor constitucional de justícia -article 1.1 CE- com a instrument per a superar el conflicte i recuperar la normalitat política i institucional a Catalunya.

El preàmbul de la proposició de llei actual recull aquesta tesi i justifica que “l'amnistia és una decisió política adoptada sota el principi de justícia” d'acord amb la

---

<sup>24</sup> Vid. l'article 1 per conèixer amb molta més precisió i detall l'àmbit objectiu, el qual aquí només he resumit amb l'objectiu de facilitar la lectura del treball.

necessitat que els instruments amb els quals compta un Estat no han de ser inamovibles i sota la premissa que el Dret ha de tenir la capacitat d'actualitzar-se adaptant-se al context en cada moment. Considero que, si bé el moment en què s'ha decidit tramitar l'amnistia, reclamada fa anys pels partits independentistes, ha estat fruit de l'aritmètica parlamentària sorgida de les eleccions del passat mes de juliol, la finalitat que persegueix s'empara en la justícia com a valor superior de l'ordenament amb la finalitat de normalitzar políticament i institucionalment la situació a Catalunya.

La darrera condició per a justificar un tracte diferenciat -i no desproporcionat- és la proporcionalitat. Només si la mesura guarda la proporcionalitat entre el tractament diferenciat i la finalitat perseguida en seran admissibles totes les conseqüències jurídiques, encara que algunes puguin semblar més adequades que altres. Aquest és el requisit més abstracte i, segurament, el de més difícil interpretació. Per a la Comissió de Venècia, la proporcionalitat requereix que l'amnistia proposada sigui “un mitjà adequat per a assolir en última instància un objectiu legítim”, i assenyala que “la reconciliació social i política es consideren objectius legítims de les amnisties”.

Així doncs, en vista dels arguments exposats, considero que la proposició de llei d'amnistia és una mesura proporcional. La raó que em condueix a aquesta conclusió és que l'any 2021 ja es va dur a terme una mesura, els indults, que tenia per objectiu la normalització política i social a Catalunya, però fou insuficient per a normalitzar completament la situació, ja que es va tractar d'un indult parcial que mantenia, en la majoria dels casos, les penes d'inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics, fent que bona part dels polítics condemnats pel Tribunal Suprem no poguessin participar amb normalitat a la vida política. L'amnistia, doncs, es configura com un pas necessari més en la normalització institucional, política i social, un pas que en cap cas es pot considerar desproporcionat perquè no hi ha cap mesura que pugui aconseguir la total normalització a Catalunya que l'amnistia té per a objectiu amb un efecte menor al principi d'igualtat.

Finalment, cal fer un aclariment respecte del mateix text de la proposició de llei orgànica d'amnistia. La Comissió de Venècia ha remarcat la importància que el vincle entre l'àmbit objectiu i l'àmbit subjectiu sigui prou fort, ja que si no aquesta podria cobrir a ciutadans que han comès delictes ordinaris no relacionats amb el procés independentista català. Així doncs, en la meua opinió caldria definir més precisament l'àmbit d'aplicació de



la llei, tal com recomana la mateixa Comissió, per evitar que aquesta mesura col·lisió amb el principi d'igualtat.

En conclusió, malgrat l'argument de la vulneració del principi d'igualtat, defensat per bona part dels juristes que es posicionen en contra de l'amnistia, l'anàlisi concreta de l'actual proposició de llei em condueix a concloure que, en el present cas, la proposició de llei orgànica d'amnistia compleix amb les condicions per poder relativitzar el principi d'igualtat i ser compatible amb el text constitucional, si bé cal tenir present la recomanació de la Comissió de Venècia de precisar l'àmbit d'aplicació per enfortir i garantir la seva constitucionalitat.

## 2.5 NECESSITAT DE MENCIÓ EXPRESSA DE L'AMNISTIA A LA CONSTITUCIÓ

Una cinquena tesi que els operadors jurídics utilitzen en relació amb la constitucionalitat de l'amnistia és la necessitat o no d'una menció expressa de l'amnistia a la Constitució. Els qui es posicionen en contra de la mesura de gràcia defensen que aquesta només seria possible en cas d'existir una clàusula expressa d'habilitació en la mateixa carta magna per poder justificar la col·lisió amb diversos principis constitucionals. Tajadura (2023) així ho defensa, i argumenta que per tal que l'amnistia fos possible hauria d'estar expressament prevista, "com ho està la facultat de concedir indults individuals".

En la seva justificació jurídica, el professor Tajadura repeteix l'error que ja he tingut ocasió de rebatre, però que convé tornar a mencionar breument. Tal com he exposat anteriorment, és enganyós afirmar que la Constitució inclou un previsió expressa d'atorgament d'indults individuals: el que literalment inclou l'article 62.i CE és una prohibició d'atorgament d'indults generals. És cert que, *a contrario*, es pot interpretar que els indults particulars queden permesos, però també es pot deduir que l'amnistia és constitucional, sempre que es rebutgi l'argument *a minori ad maius*, com he tingut l'oportunitat de fer.

D'altra banda, la història sembla desmentir l'argument de la necessitat de previsió constitucional expressa de l'amnistia. En tots els textos constitucionals a partir de la meitat del segle XIX apareix mencionada l'amnistia, llevat de la Constitució de 1876. Malgrat això, sota la seva vigència es va aprovar la Llei d'Enjudiciament Criminal de 1882 (LECrim), text legal que sí que preveia l'amnistia -previsió que, de fet, s'ha mantingut fins el dia d'avui-, i

també es van concedir nombroses amnisties<sup>25</sup>. Cal deixar clar, però, que aquest argument és certament dèbil, ja que en els règims liberals decimonònics la Constitució esdevenia una norma política, inclús programàtica, i no un vertader instrument normatiu, com ho és en els règims democràtics actuals (Aguado, 2001).

Alguns autors han apuntat que, a més de la falta de previsió constitucional de l'amnistia, el Codi Penal de 1995 ja no la menciona com a causa d'extinció de la responsabilitat (Díez, 2023). A més, argumenten que, si bé és cert que la LECrim sí que ho fa, aquesta menció no té major transcendència, ja que la llei s'ha mantingut pràcticament intacta des de 1882. Segons Quintero Olivares (2023), el Codi Penal de 1995 opta per no mencionar l'amnistia essent coneixedor que les amnisties de 1976 i 1977 s'havien regulat per la seva pròpia llei, de manera que era innecessari fer-ne una previsió en el Codi Penal. El motiu de fons de la innecessària previsió de l'amnistia en un text legal és la imprevisibilitat, *a priori*, de les característiques i la motivació d'una amnistia.<sup>26</sup>

Coincideixo amb el professor Quintero Olivares en el fet que no és necessària una habilitació legal prèvia, com sí que ho és en el cas de l'indult, per a considerar constitucional l'atorgament d'una amnistia. L'article 62.i CE afirma que correspon al Rei l'exercici del dret de gràcia, d'acord amb la llei, de manera que una llei d'amnistia ja compleix amb el requisit de forma que imposa la Constitució. En suma, no considero que la falta de previsió expressa del terme amnistia a la Constitució suposi la impossibilitat d'atorgar-ne, sempre que es respectin la resta de límits que aquest estudi conté.

## 2.6 LLIBERTAT DE CONFIGURACIÓ DEL PODER LEGISLATIU

Un argument que propugnen els partidaris de la constitucionalitat de l'amnistia -i a parer meu un dels més potents- és l'argument que defensa que les Corts Generals tenen plena llibertat per decidir-ho tot, llevat d'allò expressament prohibit per la Constitució. Els qui defensen aquesta tesi propugnen que les Corts Generals són l'únic òrgan constitucional que no executa, sinó que crea dret, de manera que la llibertat els correspon en tant que

---

<sup>25</sup> En són un exemple: Llei de 10 de març de 1890, Llei de 31 de desembre de 1906, Llei de 23 d'abril de 1909, Llei de 8 de maig de 1918, entre d'altres.

<sup>26</sup> El que vol transmetre Quintero Olivares (2023) és que, a diferència dels indults, en què l'executiu disposa d'una llei habilitadora i reguladora del mateix procediment, les amnisties es concedeixen a través de la llei i, per tant, és la mateixa llei d'amnistia la que en regula tots els aspectes. Per això, segons l'autor, és normal que els textos legals no prevegin l'amnistia, ja que les característiques i la motivació d'una amnistia seran individuals i es contindran en la mateixa llei que l'atorgui.

característica de l'acte de creació, no d'execució, i amb dues limitacions: les normes del procediment legislatiu -límit formal- i els drets fonamentals, el contingut essencial dels quals és indisponible pel legislador *ex* article 53.1 CE -límit material- (Pérez Royo, 2023). Si no es sobrepassen els dos límits, les Corts tenen plena llibertat per a legislar.

En la mateixa línia, Rubio Llorente (1993) afirma que el legislatiu és un poder potencialment il·limitat dins la Constitució, és a dir, no es tracta d'un simple executor sinó d'un poder que actua lliurement en el marc d'aquesta. En definitiva, el que aquests autors defensen és que el legislatiu gaudeix del que la doctrina alemanya anomena *gestaltungsfreiheit* -llibertat de configuració-, que implica que la institució parlamentària no està obligada a actuar de la manera més conforme al text constitucional, sinó a no contradir-lo.

Comparteixo el plantejament d'aquests autors, i sobre la base d'aquest, sembla difícil negar la possibilitat d'existència de l'amnistia en l'ordenament jurídic espanyol perquè, primer, la constitució no en fa una prohibició expressa i, segon, una eventual interdicció de l'amnistia no resulta indefectiblement d'un procés deductiu normal (Aguado, 2001). És per això que comparteixo la tesi que el legislador és lliure per actuar amb relació a qualsevol matèria, sempre que no contravingui la Constitució.

S'han pronunciat en contra d'aquest argument, entre d'altres, Aragón (2023) i Atienza (2023), qui afirma que les Corts Generals no tenen poder total, sinó limitat per les clàusules expressament prohibitives i pels principis constitucionals. Per la seva banda, Simón (2023) remarca que la Constitució impedeix que el parlament pugui legislar en contra de qualsevol dels seus preceptes, siguin regles o principis, pels quals queda vinculat.

Comparteixo l'opinió d'aquests autors, si bé no la finalitat amb la qual formulen les seves tesis. És obvi que el parlament no és un poder il·limitat, sinó que, com tots els organismes en un estat de Dret, està limitat per la Constitució. Però una cosa és afirmar aquest extrem i l'altra és inferir directament que la Constitució de 1978 prohibeix l'amnistia. En conseqüència, la tesi que defensen els contraris a l'amnistia per contraargumentar la llibertat de configuració del legislatiu depèn d'altres arguments, concretament dels relatius al xoc de l'amnistia amb certs principis constitucionals, que són objecte d'anàlisi en altres apartats d'aquest treball.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Vid. apartats III.2.3 i III.2.4.

## 2.7 LA JUSTÍCIA: VALOR SUPERIOR DE L'ORDENAMENT JURÍDIC

Un dels arguments que també han estat pronunciats per part de la doctrina favorable a la constitucionalitat de l'amnistia es basa en la idea de justícia, plasmada a l'article 1.1 CE com a valor superior de l'ordenament jurídic. Ridaó (2023) defensa que l'amnistia, com a instrument per a superar un conflicte polític i recuperar la normalitat institucional, es basa en el valor constitucional de justícia, ja que pretén cobrir fets que mai haurien d'haver estat perseguits judicialment, tot i ser inconstitucionals.<sup>28</sup> Segons el professor Ridaó, el valor superior de justícia és propi d'un context de justícia punitiva del segle XXI, sigui restaurativa o transicional.<sup>29</sup>

Aquest argument a favor de la constitucionalitat de l'amnistia no és, certament, un dels més potents. La Constitució defineix Espanya com un estat democràtic i social de Dret, fet que ja suposa la incorporació dels valors de llibertat, justícia, igualtat i pluralisme polític a l'ordenament positiu. Tanmateix, el constituent va decidir mencionar-los expressament com a valors superiors de l'ordenament jurídic. El que és important, però, és la instrumentalització que d'aquests se'n faci principis al llarg de la Constitució (Garrido Falla, 1985). En són un exemple d'aquesta concreció el sotmetiment dels poders públics a la Constitució i a l'ordenament (article 9.1 CE), el control de l'administració per part dels tribunals (article 106.1 CE), la independència judicial (article 117 CE) o el poder legislatiu democràtic (article 66 i ss. CE).

Aquesta plasmació concreta dels valors superiors al llarg del text constitucional es va considerar necessària perquè la simple menció genèrica podia suposar un ampli marge pel legislador i uns conceptes oberts susceptibles de diferents lectures que calia concretar (Alzaga i Álvarez Rodríguez, 2021). I és que els principis de l'article 1.1 CE tenen el principal problema de ser conceptes vagues<sup>30</sup>, alguns més que d'altres, sent els principis de justícia i llibertat possiblement els que més.

---

<sup>28</sup> Aquesta opinió és criticada per una bona part de la doctrina, la qual considera que els fets ocorreguts a Catalunya el setembre i octubre del 2017 sí que mereixien una resposta jurídicopenal.

<sup>29</sup> Ridaó (2023) cita com a exemple de justícia restaurativa l'amnistia concedida per l'Assemblea de la República de Portugal als joves portuguesos entre 16 i 30 anys per delictes comesos fins al 19 de juny del 2023, amb excepció dels considerats com a greus. I com a exemple de justícia transicional exposa l'amnistia concedida amb l'objectiu de buscar la reconciliació i la pau social en moments de canvi de règim o greus conflictes socials.

<sup>30</sup> Per a una definició precisa del concepte de vaguetat, vid. Vilajosana Rubio, J. M. (2017). *Identificación y justificación del derecho*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

En vista de tot això, centrar l'argumentació de la constitucionalitat de l'amnistia en el valor de justícia és, si més no, poc realista. Si bé és cert que es pot defensar que és una mesura justa, i que actua sobre unes actuacions jurídicopenals que, al meu entendre, mai s'haurien d'haver produït, en l'àmbit jurídic l'argument té poca solidesa. Caldria, doncs, aterrar l'argument a preceptes concrets de la Constitució en què es plasmi aquest valor de justícia, més enllà de l'enunciat general de l'article 1.1 CE.

## 2.8 CONSTITUCIONALITAT DE L'AMNISTIA SOTA CERTES CIRCUMSTÀNCIES

Al llarg d'aquesta segona part de l'estudi he aportat i analitzat arguments a favor i en contra de l'amnistia d'autors que es decanten per una opció o per l'altra. Això no obstant, també hi ha qui defensa la constitucionalitat d'una amnistia sota determinats requisits, més enllà del compliment del text constitucional. Atienza (2023) defensa que una llei d'amnistia podria ser constitucional sempre que es donessin certes circumstàncies, concretament dues. En primer lloc, que compti amb un ampli consens polític, i, en segon lloc, que els beneficiaris de la mesura de gràcia reconeixin que la seva actitud fou contrària a la CE i que tenen la voluntat de no tornar a usar aquesta via com a mitjà per a obtenir les seves finalitats polítiques.

Respecte del primer requisit, és innegable que una majoria àmplia al parlament donaria una major legitimitat moral i política a aquesta mesura. La Constitució italiana n'és el cas paradigmàtic: exigeix una majoria de  $\frac{2}{3}$  de cadascuna de les cambres legislatives per aprovar una amnistia (article 79 Constitució italiana)<sup>31</sup>. Tanmateix, la Comissió de Venècia considera que, tot i que és desitjable que una llei d'amnistia s'aprovi amb una "majoria qualificada prou àmplia", les normes de procediment entren en l'àmbit del dret constitucional intern. Per tant, per molt que sigui una regla d'idealitat o desitjabilitat, l'actual Constitució no estableix cap majoria reforçada per a l'aprovació d'una eventual llei d'amnistia -més enllà de la majoria absoluta per a les lleis orgàniques *ex* article 81.1 CE-, de manera que no puc compartir aquest primer argument del professor Atienza.

Quant al segon requisit, considero que està pensat des d'una òptica política i no jurídica, i per això no li dedicaré massa tinta. La voluntat que els potencials beneficiaris d'una amnistia mostrin penediment i es comprometin a no tornar a utilitzar els mateixos

---

<sup>31</sup> També hi ha altres països que exigeixen majories qualificades, com Grècia -majoria de  $\frac{2}{3}$  dels diputats-, Turquia - $\frac{2}{3}$  de l'Assemblea- o Xile - $\frac{2}{3}$  en cas de terrorisme-. (Informe Comissió de Venècia).

canals inconstitucionals em sembla que, en el pla polític i per a determinats sectors, i pot tenir la seva lògica, però que jurídicament no pot establir-se com un requisit de constitucionalitat d'una amnistia. Sí que es podria haver optat per incloure en la proposició de llei d'amnistia un article que exigís als potencials beneficiaris de l'amnistia una manifestació de penediment prèvia a ser amnistiats, però en tot cas és una opció política, i no jurídica.

#### IV. CONCLUSIONS

Al llarg d'aquest estudi, primerament he analitzat el concepte de gràcia i les tres principals manifestacions d'aquesta prerrogativa des del pla teòric, i seguidament he exposat els principals arguments a favor i en contra de l'amnistia utilitzats per la doctrina constitucionalista, els he contrastat amb d'altres autors i n'he fet un judici personal que m'ha permès decantar-me sobre la viabilitat d'aquestes tesis. De l'estudi crític de tots aquests arguments he format una opinió jurídica pròpia sobre la constitucionalitat de l'amnistia en el nostre ordenament jurídic.

La principal conclusió d'aquest treball és que l'institut jurídic de l'amnistia presenta un encaix constitucional en el nostre ordenament sempre que s'articuli respectant determinats principis constitucionals, específicament la separació de poders i el principi d'igualtat. He arribat a aquesta conclusió després d'avaluar diversos arguments, com l'*a fortiori* o *a minori ad maius*, que defensa que si la Constitució prohibeix una mesura amb uns determinats efectes sobre l'ordenament, òbviament queda també prohibida aquella altra que comporta uns efectes majors al Dret. Considero que aquesta tesi erra en la seva interpretació de la voluntat del legislador constituent, sent la veritable voluntat d'aquest evitar la transferència al govern de la potestat de dictar indults generals, institució jurídica que no requereix l'anàlisi concreta dels casos en què es concedeix per part de l'executiu. També he examinat el debat tingut en les Corts Constituents i concloc que la voluntat de no constitucionalitzar l'amnistia no respon a la decisió de prohibir aquesta mesura, sinó a l'acord de no incloure el mateix terme a l'articulat per tal d'ajornar la seva discussió jurídic-doctrinal per a temps posteriors.

Un cop descartats aquests arguments, he entrat a analitzar les possibles incompatibilitats amb el principi de separació de poders i el principi d'igualtat. És innegable que totes les mesures de gràcia presenten una interferència amb les competències del poder judicial i amb el principi d'igualtat, puix que és consubstancial a la seva naturalesa. Per tant, la qüestió rellevant és fins a quin punt estem davant d'una mesura constitucional o realment es tracta d'una vulneració dels dos principis mencionats.

Quant al primer, analitzades les diverses opinions, comparteixo la tesi de la Comissió de Venècia que defensa la compatibilitat d'una amnistia amb la separació de poders sempre que es garanteixi un procediment judicial amb la finalitat de determinar si els potencials beneficiats compleixen els requisits fixats a la llei d'amnistia, és a dir, sempre que es

garanteixi que l'aplicació de la llei correspondrà al poder judicial, premissa essencial de l'estat de Dret.

Respecte del principi d'igualtat, les exigències d'aquest principi, com gairebé de tots, no són absolutes sinó que s'han de ponderar. Així doncs, em convenç l'argument jurisprudencial i doctrinal que diferencia entre tracte diferenciat i tracte discriminatori, concloent que l'amnistia és constitucional perquè hi ha una desigualtat en el supòsit de fet, és congruent, té una finalitat legítima i és proporcional. Això no obstant, tal com ja he expressat, convé no menystenir l'opinió de la Comissió de Venècia que recomana precisar l'àmbit d'aplicació de la llei per tal de garantir la seva constitucionalitat.

En suma, aquest treball ha pretès traslladar un tema de màxima actualitat del pla polític al pla jurídic, centrant l'anàlisi en la compatibilitat o incompatibilitat d'una llei d'amnistia amb la Constitució. La conclusió és que, de forma abstracta, una llei d'amnistia sí que té cabuda en el nostre ordenament, si bé ha de respectar diversos principis constitucionals. Ara caldrà esperar, sens dubte, el pronunciament del Tribunal Constitucional, que és qui tindrà l'última paraula sobre l'adequació de la llei d'amnistia a la carta magna. Fins aleshores, i també amb posterioritat, serveixi aquest estudi com a eina per analitzar i entendre amb més rigor jurídic els problemes constitucionals de l'amnistia i el seu encaix a la Constitució.



## V. BIBLIOGRAFIA

Aguado Renedo, C. (2001). Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia. Madrid: Civitas Ediciones.

Antón Oneca, J. i Rodríguez Muñoz, J. A. (1986). Derecho penal. *Parte general, I*.

Aragón Reyes, M. (29 d'agost de 2023). La Constitución no permite la amnistía. *El Mundo*. Recuperat el 20 de maig del 2024, des de <https://www.elmundo.es/opinion/2023/08/29/64ec70a921efa095458b4597.html>

Atienza Rodríguez, M. (10 d'octubre de 2023). La falacia de la amnistía. *Información*. Recuperat el 16 de maig del 2024, des de <https://www.informacion.es/opinion/cartas-de-los-lectores/2023/10/10/falacia-amnistia-93187994.html>

Ruiz Bursón, F. J. (2023). ¿ Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 37, 83-128. Recuperat el 10 d'abril del 2024, des de [https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file\\_author/00\\_A37\\_II\\_02.pdf](https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/00_A37_II_02.pdf)

Cassagne, J. C. (2009). La discrecionalidad administrativa. *Foro Jurídico*, 09, 82-91.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia (2024). CDL-AD(2024)003-spa. 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 de Cataluña". Recuperat el 26 de maig del 2024, des de [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-spa)

Congrés dels Diputats (1978). Enmiendas al Anteproyecto de Constitución. Gener de 1978. Recuperat el 11 d'abril del 2024, des de <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

Congrés dels Diputats, S. G. (1984). Les actes de la Ponència Constitucional. *Revista de les Corts Generals* (2). Recuperat el 11 d'abril del 2024, des de <https://doi.org/10.33427/rcg/1984/2/1244>

De la Quadra-Salcedo, T. (2024). Tomás de la Quadra-Salcedo: "La amnistía no afecta a la igualdad, pero plantea un problema de arbitrariedad" / Entrevistat per Raúl Conde. El Mundo. Recuperat el 27 d'abril del 2024, des de <https://www.elmundo.es/opinion/luces-para-la-constitucion/2024/03/08/65eabb28e9cf4adc2a8b45c5.html>

Díez Ripollés, J. L. (24 de setembre de 2023). La amnistía en nuestro ordenamiento jurídico. El País. Recuperat el 14 d'abril del 2024, des de <https://elpais.com/opinion/2023-09-14/la-amnistia-en-nuestro-ordenamiento-juridico.html>

Fernandes Romero, I. (13 de setembre de 2023). No se reguló la amnistía en la Constitución española adrede. La Razón. Recuperat el 27 d'abril del 2024, des de [https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede\\_202309136500e757d60bc60001c9644b.html](https://www.larazon.es/opinion/regulo-amnistia-constitucion-espanola-adrede_202309136500e757d60bc60001c9644b.html)

Fernández Rodríguez, T.-R. (1995), voz "Potestad discrecional". Madrid. E.J.B. de Civitas.

Gamero Casado, E. (2021): *La potestad administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Garrido Falla, F. (1985). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Editorial Civitas.

Gimbernat, E. (24 de setembre de 2023). Indultos generales y amnistías. Diario ABC. Recuperat el 27 d'abril del 2024, des de <https://www.abc.es/opinion/enrique-gimbernat-indultos-generales-amnistias-20230924164741-nt.html>

Informe de la Ponència sobre les esmenes presentades a l'Avantprojecte de Constitució (1978). *Butlletí Oficial de les Corts*, 82.

Schätzler, J.-G. (1992). *Handbuch des Gnandenrechts*. Munich: Editorial Beck.

Linde Paniagua, E. (1976). *Amnistía e indulto es España*. Madrid: Tucur Ediciones.

López Cabrera, S. (15 de novembre del 2023). Reflexiones constitucionales ante una previsible Ley de amnistía. Diario La Ley. Recuperat el 18 d'abril del 2024, des de <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMS>

[bF1CTEAAmNzC0MLE7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAE5MHvgqAAA  
AWKE](https://www.lawyer.com.es/awke)

López Guerra, L., Espín, F., García Morillo, J., Pérez Tremps, P., Satrustegui, M. (2018). *Derecho Constitucional. Volumen I: El ordenamiento constitucional, Derechos y deberes de los ciudadanos*. Valencia: Tirant lo blach.

Llorca Ortega, J. (2003). *La ley del indulto (comentarios, jurisprudencia, formularios y notas para su reforma)*. València: Tirant lo blanch.

Manuel Fernández-Fontecha Torres (10 de gener del 2024). La Ley y la amnistía. Diario La Ley. Recuperat el 10 d'abril del 2024, des de <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMLC1MDE7Wy1KLizPw8WyMDI2NDIyMLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnGqWklmbmpxSWJuAUiZiYGhoYGhuamRqQkA0K-wq04AAAA=WKE>

Martín Pallin, J.A. (5 d'agost de 2023). La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria. elDiario.es. Recuperat el 29 d'abril del 2024, des de [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria\\_129\\_10426584.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria_129_10426584.html)

Montilla Martos, J. A. (2015). Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 269-295. Recuperat el 10 d'abril del 2024, des de <https://www.jstor.org/stable/24887315>

Pérez Royo, J. (2 d'agost de 2023). Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía. elDiario.es. Recuperat el 16 de maig del 2024, des de <https://www.sinpermiso.info/textos/sobre-la-constitucionalidad-de-la-ley-de-amnistia>

Ramos, I. i Ruiz Robledo, A. (30 d'agost de 2023). Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución. El Español. Recuperat l'11 d'abril del 2024, des de [https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230830/gobierno-quiere-amnistiar-puigdemont-debe-reformar-constitucion/790540940\\_12.html](https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230830/gobierno-quiere-amnistiar-puigdemont-debe-reformar-constitucion/790540940_12.html)

Requejo Pagés, J. L. (2001). Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 2, 3. Recuperat el 5 de març del 2024, des de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266773>

Requejo Pagés, J. L. (2023): La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política. *elDiario.es*. Recuperat el 17 de maig del 2024, des de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266773>

Ridao, J. (28 de juliol de 2023). Razones para una amnistía. *elDiario.es*. Recuperat el 20 de maig, des de [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/razones-amnistia\\_129\\_10475311.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/razones-amnistia_129_10475311.html)

Rodríguez Devesa, J.M. (1995). *Derecho penal español, Parte General*. Madrid: DYKINSONP.

Rodríguez-Piñero, M. i Fernández López, F. (1985). *Igualdad y discriminación*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Ramos, L. (18 de setembre de 2023). La imposible amnistía. *ABC*. Recuperat el 21 d'abril del 2024, des de <https://www.abc.es/opinion/luis-rodriguez-ramos-imposible-amnistia-20230917172418-nt.html>

Rubio Llorente, F. (1991). El principio de igualdad en la jurisdicción del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 31 (1991)

Rubio Llorente, F. (1993). *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sánchez Morón, M. (2021). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

Simón Yarza, F. (8 de setembre de 2023). Amnistía anticonstitucional. *Libertad Digital*. Recuperat el 14 d'abril del 2024, des de <https://www.clublibertaddigital.com/ideas/tribuna/2023-09-08/fernando-simon-yarza-amnistia-anticonstitucional-7047076/>

Suay Rincón, J., i Soriano García, J. E. (1985). *El principio de igualdad en la justicia constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Tajadura Tejada, J. (11 de setembre de 2023). Estado constitucional y amnistía. Diario ABC. Recuperat el 27 d'abril del 2024, des de <https://www.abc.es/opinion/javier-tajadura-tejada-estado-constitucional-amnistia-20230911173541-nt.html>

Viada Bardají, S. (25 de setembre de 2023). Amnistía a la carta. El Mundo. Recuperat l'11 d'abril del 2024, des de <https://www.elmundo.es/opinion/2023/09/25/650dbf18e9cf4af40b8b45ea.html>

Vilajosana Rubio, J. M. (2017). *Identificación y justificación del derecho*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Von Liszt, F. (1917). *Tratado de Derecho Penal, Tomo III*. Madrid: Editorial Hijos del REUS.

Zapatero Gómez, V. (7 de setembre de 2023). La amnistía y el oso del profesor Recaséns. El Español. Recuperat el 26 de maig del 2024, des de [https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230907/amnistia-oso-profesor-recasens/792540747\\_12.html](https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230907/amnistia-oso-profesor-recasens/792540747_12.html)

## **JURISPRUDÈNCIA**

Sentència del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de novembre del 1986.

Sentència del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre del 1986.

Sentència del Tribunal Constitucional 26/1987, de 27 de febrer del 1987.

Sentència del Tribunal Constitucional 44/2023, de 9 de mayo del 2023.

