



## NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL RELATIVA A LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA

### 1. Contenido de la iniciativa

El 13 de noviembre de 2023, mediante escrito número de registro 4177, tuvo entrada en el Registro de la Cámara la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

Por medio de dicha iniciativa, y conforme a lo dispuesto en su artículo 1, que define su ámbito objetivo, se pretende que queden amnistiados una serie de *“actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de enero de 2012 y 13 de noviembre de 2023, así como [una serie de] acciones cometidas entre estas fechas, aunque no se encuentran directamente relacionadas con estas consultas o incluso hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”*.

Por la Secretaría General se elabora la presente Nota, a los efectos de que por la Mesa de la Cámara se proceda a la calificación de la citada iniciativa.

### 2. La función de calificación de las Mesas de las Cámaras

La Mesa del Congreso de los Diputados es competente para decidir sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa, por aplicación del artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento del Congreso de los Diputados (RC):

*“4º. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.*

*5º. Decidir la tramitación de todos los escritos o documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”*

#### a. Desarrollo de la jurisprudencia constitucional en la materia

La función de calificación que realiza la Mesa de la Cámara ha sido definida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por dos características principales: juridicidad y necesidad. Así, la calificación debe realizarse siempre mediante parámetros jurídicos y, además, este trámite es imprescindible para ordenar y racionalizar el funcionamiento de la



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

Cámara, por lo que todo documento parlamentario debe ser analizado por la Mesa para garantizar el *ius in officium* reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

Centrándonos en el carácter jurídico de la calificación, tal y como ha afirmado repetidamente el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (v.gr. las Sentencias 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, de 23 de abril, 203/2001, de 15 de octubre y 78/2006, de 13 de marzo), la Mesa cumple una función técnico-jurídica de ordenación y racionalización del funcionamiento de la Cámara en aras a la mejor eficiencia de esta última como foro de debate y participación. Se trata, por tanto, de una calificación, no por criterios de oportunidad, sino conforme a criterios de legalidad.

Hasta 1988 el Tribunal Constitucional aplicó la doctrina de los *interna corporis acta* para no controlar el trámite de admisión de las iniciativas parlamentarias. No será hasta la STC 118/1988, cuando se inicia una nueva fase en la jurisprudencia, a partir de la cual, se admite la revisión en amparo de los *interna corporis* si lesionan derechos fundamentales susceptibles de este recurso.

Con la Sentencia 95/1994, que estima un recurso contra la inadmisión de una proposición de ley por contenido impropio de una propuesta legislativa, pues recogía principios de impulso de la acción política y de gobierno, el Tribunal Constitucional inicia una nueva línea en la jurisprudencia en relación con el papel de las Mesas en la calificación de iniciativas. En el Fundamento Jurídico 5 señala el Tribunal: “(...) *Excepto en aquellos casos en que constitucional o estatutariamente se hubiere conferido expresamente competencia exclusiva a otros órganos no legislativos la Mesa no puede inadmitir una proposición de Ley porque la materia a regular no sea propia de esta forma jurídico normativa. (...) Cosa distinta es que se tratase de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse. Mas, incluso en tal caso, como ya se dijo en la STC 205/1990, la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes*” (F.J.4) “*A la Mesa, según lo dicho, le está vedado todo control de la proposición presentada por un Grupo Parlamentario (...). Un control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad –material o competencial- de la proposición, lo que no es, desde luego, el caso.*”

Sin embargo, esta nueva etapa jurisprudencial, que parecía admitir que la inconstitucionalidad material de una iniciativa podría ser causa de no admisión a trámite siempre que fuera “evidente”, se debilita a partir de la Sentencia 124/1995. En esta sentencia, el Tribunal entiende que las funciones de calificación y admisión por la Mesa de las iniciativas legislativas se circunscriben exclusivamente, por la naturaleza de éstas, a la mera comprobación del cumplimiento de exigencias formales. El Fundamento Jurídico 4 es claro señalando que “*aun en la hipótesis de que la proposición recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia,*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

*correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir pese a ello su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal, cuando los sujetos legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura ley”.*

Numerosas resoluciones posteriores han vuelto a reiterar las limitaciones que las Mesas de las Cámaras tienen en el trámite de calificación para valorar la legalidad material o la conformidad con la Constitución o con el ordenamiento jurídico de las iniciativas legislativas. Así, en la Sentencia 38/1999 el Tribunal entendió que **se había vulnerado el artículo 23 de la Constitución al inadmitir una iniciativa legislativa que era manifiestamente inconstitucional por antiestatutaria** a juicio de la Mesa del Parlamento correspondiente. En concreto, en el Fundamento Jurídico 3.B señala el Tribunal:

*“Así pues, a la Mesa le compete, (...) verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. (...) El Reglamento Parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente; como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 C.E. (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996). Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995)”.*

Al hilo de la misma cuestión el Alto Tribunal recordó que: *“En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático”.* (F.J.3.A)).

Resulta pertinente recordar algunas de las afirmaciones recogidas en el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004 en relación con la Propuesta de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi (núm. expte. 127/1, de la VIII legislatura). Decía el Fundamento Jurídico 6, en su apartado b), que *“El hecho de que semejante iniciativa sólo*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

*pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, tal y como sostiene el Abogado del Estado, no convierte a la "Propuesta" en sí (ni, por conexión, al Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional. La iniciativa, una vez remitida a la Cámara, queda sometida a una serie de avatares, que pueden, desde luego, alterarla notablemente en su contenido, pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso de que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la "Propuesta" no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento (...). Añadía, además, el Fundamento jurídico 8: "La eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el Ordenamiento (y deberá verificarse con motivo del juicio de constitucionalidad que eventualmente se inste respecto de esa disposición, resolución o acto), o cuando, sin finalizar el procedimiento en el que se insertan, producen una lesión inmediata de derechos fundamentales de los sujetos legitimados para participar en el procedimiento" (F.J. 8).*

En el mismo sentido, e igualmente rotundo, fue el Tribunal Constitucional en el Auto 85/2006, de 15 de marzo, en relación con la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (127/3, también de la VIII legislatura). Decía en el Fundamento Jurídico 4 que *"De acuerdo con nuestra doctrina excede, empero, del ámbito de la facultad de las Mesas de las Asambleas Legislativas de calificar y admitir a trámite las iniciativas el control, siquiera liminar, de su constitucionalidad. Lo que no excluye, sin embargo, que el control de las Mesas de las Cámaras, además de verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos en cada caso, pueda extenderse a "una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido" (SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 3, por todas). Ahora bien, tal verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa parlamentaria la hemos circunscrito a aquellos casos en los que la calificación de la iniciativa —y su correspondiente tramitación— se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación solo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa por ser éste determinante, como así sucede, por ejemplo, con las preguntas, interpelaciones y mociones que como instrumentos parlamentarios de control se diferencian entre sí en razón de su contenido; y a aquellos supuestos en los que la iniciativa parlamentaria se encuentra materialmente limitada por estarle constitucional o legalmente vedadas determinadas materias, como acontece con la iniciativa legislativa popular y la iniciativa legislativa municipal (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4; 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 5, por todas).". Como se observa, el Tribunal, en esta sentencia excluye de las iniciativas de las que la Mesa puede valorar su contenido material, las iniciativas legislativas, distintas de las iniciativas legislativas populares y las municipales.*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

Sin embargo, la Sentencia 10/2016 parece haber vuelto, aunque no de forma rotunda, a la línea anterior. Así, el Fundamento Jurídico 4 señala lo siguiente: *“Por tanto, conforme a lo dicho y con carácter general, las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea “contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse”, exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que “la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes”. Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4)”*.

Así, parece que esta última sentencia en la materia admite de nuevo que se realice un análisis de constitucionalidad de las iniciativas y se pueda rechazar su admisión a trámite pero **sólo cuando la inconstitucionalidad sea palmaria y evidente**. De hecho, la Sentencia concede el amparo al recurrente por entender que la inadmisión a trámite por la Mesa de la Asamblea de la proposición de ley fundada en *“las dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo”*, no estaba suficientemente motivada.

La STC 46/2018, de 28 de abril, desarrolla de manera clara el significado del requisito de que la inconstitucionalidad de la medida resulte palmaria y evidente: *“La inconstitucionalidad «palmaria y evidente» se ha considerado un supuesto en el que, por excepción, la Mesa puede inadmitir la iniciativa sin vulnerar por ello el derecho al ius in officium de los parlamentarios que la promueven (SSTC STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 107/2016, FJ 3, 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4, y ATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 10). Ahora bien, como acaba de indicarse, este supuesto, que se refiere únicamente a la facultad de la Mesa de rechazar iniciativas parlamentarias, es excepcional, pues afecta al ejercicio del derecho de iniciativa de los parlamentarios y esta facultad integra al núcleo mismo de la representación (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por esta razón, solo en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible podrá inadmitirse la iniciativa por este motivo sin vulnerar por ello el derecho fundamental que consagra el artículo 23.2 CE. En los demás, la inadmisión de la iniciativa fundada en su supuesta inconstitucionalidad conlleva una restricción injustificada del derecho de los parlamentarios a promover iniciativas parlamentarias que es incompatible con el referido derecho fundamental al ejercicio de su cargo que les garantiza el citado artículo 23.2 CE.”* (STC 46/2018, FJ 6).



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En el fundamento jurídico 5 de esta última resolución, el Tribunal Constitucional, recopilando jurisprudencia anterior, ha llegado a afirmar que, lo que en principio es una facultad de la Mesa de efectuar un control de constitucionalidad respecto de iniciativas palmarias y manifiestamente inconstitucionales, se convierte en obligación cuando se trata de iniciativas vinculadas con otras sobre las que ya se hayan producido determinados pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional. Se cita a continuación la esencia de este razonamiento:

*“De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmarias y manifiestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del ius in officium ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que **suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional.** (...)”*

*De la referida providencia del Tribunal se deriva la obligación de las Mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional. De este modo, **lo que, de ordinario, es una facultad de control se convierte, por expreso mandato del Tribunal Constitucional, en un verdadero deber, acompañado incluso de un apercibimiento, en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada. Obviamente, aquello que se configura como un deber de conducta cuya transgresión lleva aparejada consecuencias que pueden llegar a ser penales no puede ser considerado, al mismo tiempo, un agere lícito. Existe, así, en tal caso, un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación.”***

Más recientemente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido manteniendo la doctrina de que las Mesas de las Cámaras sólo pueden rechazar la admisión a trámite de una iniciativa de manera excepcional, en el caso de que su contenido esté viciado por una contradicción con la Constitución “clara e incontrovertible”. Así lo declara la STC 128/2019, de 11 de noviembre, que además añade una circunstancia adicional que justificaría que la Mesa de la Cámara rechace la admisión a trámite de una iniciativa: que **dicha**



**admisión a trámite constituya “un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional”.** A estos efectos, *“para que pueda considerarse que existe un incumplimiento de lo decidido por el Tribunal Constitucional «es preciso que la mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este Tribunal que le impide darle curso. Así sucede, entre otros supuestos, en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este Tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción)» (STC 46/2018, FJ 6), o cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional”.*

La posibilidad de inadmitir a trámite iniciativas por dar lugar a un incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional se ha desarrollado en la STC 24/2022, de 25 de marzo. En palabras del Alto Tribunal, *“Todos los poderes públicos, incluidos los órganos de las cámaras legislativas, están obligados “al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva” (art. 87.1 LOTC), al ser esta “la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE)” (SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 10; 46/2018, FJ 5; 47/2018, FJ 6 y 96/2019, FJ 6; también AATC 123/2017, de 19 de septiembre, FJ 8, y 6/2018, de 30 de enero, entre otras resoluciones). El debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución, que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los poderes públicos, veda a la mesa que admita a trámite una iniciativa parlamentaria que de forma manifiesta incumpla el deber de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional [SSTC 46/2018, FJ 5; 47/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 6; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11.5.3 b)].*

*El incumplimiento del obligado respeto a lo resuelto por el Tribunal Constitucional por parte de la mesa de la Cámara tiene una incidencia directa en el ius in officium de los parlamentarios, pues si estos participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este tribunal, infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo decidido por este tribunal y no participan en ese procedimiento parlamentario están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Disyuntiva que en el caso que nos ocupa ponen de relieve tanto los recurrentes como el Ministerio Fiscal y que, como hemos dicho en la STC 46/2018, FJ 5, y reiterado en las SSTC 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b), “supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el art. 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones”, toda vez que la participación en ese procedimiento parlamentario, aunque sea para votar en contra de la propuesta contraria a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, supondría otorgar a la actuación de la cámara una apariencia*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

*de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional”.*

b. Práctica parlamentaria en relación con la calificación

Los supuestos en los que la Mesa ha inadmitido a trámite iniciativas, fundamentalmente legislativas, por contradicción palmaria y evidente con la Constitución son muy reducidos, y así, en líneas generales, se limitan a casos en los que se ha pretendido incidir sobre instituciones básicas del Estado en un sentido contrario al previsto en el texto constitucional (Estado de las Autonomías, Jefatura del Estado, prohibición de los indultos generales, reserva al Ejecutivo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria o alcance del papel de las Cortes Generales en relación con la política exterior del Estado).

En algún supuesto la iniciativa no fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en la medida en que su texto pretendía, de forma clara y evidente, una reforma de la Constitución. Un caso de este tipo fue, en la X Legislatura, la Proposición de Ley para permitir el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos (Núm. expdte. 122/92 de la X legislatura), que pretendía regular materias propias del Título Preliminar de la Constitución, pero modificando el tenor del mismo. Respecto de esta iniciativa, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 12 de febrero de 2013, acordó *“Comunicar al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que de un examen liminar se desprende que su texto incide sobre materias reguladas en la Constitución con un tenor distinto al de la regulación contenida en aquella, siendo así que el procedimiento para la reforma constitucional se contempla en los artículos 146 y 147 del Reglamento, al amparo de los cuales, y con la legitimación que en los mismos se requiere, podría tramitarse la iniciativa correspondiente”*. Debe señalarse que, en este caso, la iniciativa fue analizada por la Mesa de la Cámara sin que la Secretaría General llevara a cabo una propuesta de admisión o inadmisión. En todo caso, no es éste el caso de la Proposición que está ahora siendo analizada, pues la misma no pretende ésta una reforma del texto constitucional, ni de forma directa ni indirecta.

En otros supuestos, se ha considerado que la iniciativa, sin pretender una reforma de la Constitución, vulneraba de manera palmaria y evidente lo establecido en la Carta Magna. Éste fue el caso, en la X Legislatura, de la Proposición de Ley sobre transparencia y racionalización del sistema retributivo de los miembros del Gobierno, de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y los restantes cargos públicos electivos (Orgánica) (Núm. expdte. 122/186). Esta iniciativa pretendía regular el régimen retributivo de los cargos públicos en sentido amplio, incluyendo a la Jefatura del Estado, a los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, a los cargos públicos electivos y a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Banco de España, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo,



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y Comisión Nacional del Mercado de Valores. En este contexto, se debía tener en cuenta que el artículo 65.1 de la Constitución dispone que: *"El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y casa, y distribuye libremente la misma"*. Asimismo, el artículo 71.4 de la Constitución establece que: *"Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras"*, todo ello enmarcado dentro del principio genérico de autonomía presupuestaria que garantiza el artículo 72 de la Constitución y que se traduce en la aprobación autónoma de los Presupuestos incluidos en la Sección 02 de los Presupuestos Generales del Estado, relativos a los servicios de Cortes Generales, Congreso, Senado, Junta Electoral Central y Defensor del Pueblo. La Mesa de la Cámara, en su reunión de 27 de enero 2015, acordó: *"Solicitar del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa su reformulación, en la medida en que de un examen liminar se desprende que determinados preceptos de la misma contradicen lo dispuesto en los artículos 65 y 71.4 de la Constitución, no resultando posible modificar la regulación sobre las retribuciones del Jefe del Estado ni de los Diputados y Senadores contenida en dichos preceptos mediante una Proposición de Ley"*.

En relación con los precedentes parlamentarios, conviene de nuevo destacar la importancia de dos iniciativas legislativas que fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara: la Propuesta de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi y la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. **En ambos casos, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite las propuestas. También en ambos casos, se interpusieron recursos mientras las iniciativas se encontraban en alguna de sus fases de tramitación, resolviendo el Tribunal Constitucional que la misma debía continuar** (en sus Autos 135/2004, de 20 de abril, y 85/2006, de 15 de marzo, ambos citados en el apartado de jurisprudencia).

c. Recapitulación de conclusiones relativas a la calificación

En definitiva, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias es posible extraer las siguientes conclusiones preliminares:

- **La función de calificación y admisión a trámite no constituye un juicio previo de constitucionalidad. En el caso de las disposiciones legislativas, corresponde al Tribunal Constitucional el control a través de las vías reconocidas por el artículo 161 de la Constitución.**

La función de calificación y admisión a trámite llevada a cabo por la Mesa de la Cámara no es un procedimiento idóneo para llevar a cabo un control de constitucionalidad. No está sujeto al principio de contradicción, ni la Mesa está compuesta por miembros que estén sometidos a las garantías de independencia e imparcialidad propias del Tribunal Constitucional. Tampoco la rapidez que precisa



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

esta tramitación permite que se pueda pretender que este trámite constituya una suerte de “control previo de inconstitucionalidad”.

- Aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evolucionado, se aprecia que **la posibilidad de inadmitir una iniciativa parlamentaria en la fase de calificación y admisión a trámite es en todo caso excepcional**, dado que la inadmisión a trámite de una iniciativa puede suponer un quebrantamiento de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 23 de la Constitución.
- Las razones que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, pueden justificar que la Mesa de la Cámara rechace la admisión a trámite de una iniciativa son las siguientes:
  - **Que la iniciativa carezca de los elementos formales que son reglamentariamente exigibles** (es la denominada “verificación liminar”). Se trata de un requisito que depende de la iniciativa en cuestión, pero que abarca cuestiones como la legitimación, que se haya elegido el procedimiento adecuado, que venga acompañada de la documentación preceptiva, que se haya presentado en plazo si lo hubiere...
  - **Que el contenido de la iniciativa se encuentre viciado por una inconstitucionalidad “palmaria y evidente”**, siendo así que en alguna ocasión el Tribunal ha sustituido esta expresión por la de “inconstitucionalidad clara e incontrovertible” u otras análogas.
  - **Que la admisión a trámite constituya “un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional”**. A estos efectos, la Mesa deberá inadmitir a trámite cualquier iniciativa siempre que exista cualquier resolución del Alto Tribunal que impida dar curso a la misma.
- Con carácter general, **la única circunstancia en que la Mesa tiene la obligación de rechazar la admisión a trámite es el caso en el que, en torno a la iniciativa en cuestión, se ha producido ya un previo pronunciamiento del Tribunal Constitucional** en relación con la iniciativa en cuestión. En ausencia de un pronunciamiento de este tipo, la inadmisión se convierte en una facultad sometida a los requisitos identificados en el apartado anterior.
- Dentro de la práctica parlamentaria encontramos dos tipos de situaciones. La primera, consistente en que el texto pueda ser materialmente calificado como una reforma constitucional. La segunda, aquella en que sin invadir el espacio reservado a la Constitución se regulen cuestiones en palmaria y evidente contradicción con la misma. En todo caso, los supuestos en los que la Mesa ha inadmitido a trámite iniciativas, fundamentalmente legislativas, por contradicción palmaria y evidente con la Constitución son muy reducidos, y así, en líneas generales, se limitan a casos en los que se ha pretendido incidir sobre instituciones básicas del Estado en un sentido contrario al previsto en el texto constitucional.



### 3. Análisis formal de la iniciativa

A la vista de la jurisprudencia constitucional relativa a las funciones de calificación y admisión a trámite que corresponden a la Mesas de las Cámaras, procede primeramente examinar las cuestiones de índole formal. Estos son los elementos que deben tenerse en consideración a los efectos de realizar la “verificación liminar” de la iniciativa, siguiendo la doctrina del ya citado ATC 85/2006, de 15 de marzo.

De acuerdo con el artículo 124 del Reglamento de la Cámara, las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de **una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas**. Se pone de manifiesto que los dos elementos aparecen recogidos en la iniciativa sometida a análisis.

El artículo 126, por su parte, exige que las proposiciones de ley sean adoptadas a iniciativa de un Diputado con la firma de otros 14 miembros de la Cámara o de un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz. En el presente caso la iniciativa se encuentra suscrita por el Excmo. Sr. D. Patxi López Álvarez, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, por lo que **no procede apreciar falta de legitimación**.

En relación con la inexistencia de algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que impida la tramitación de la proposición de ley, siguiendo la doctrina de la ya citada STC 128/2019, la Secretaría General **no tiene constancia de que exista ninguna resolución del Alto Tribunal que determine la imposibilidad de tramitar esta iniciativa**.

La proposición de ley **se califica como orgánica** por sus autores. Se considera que se trata de una valoración adecuada en la medida en que se trata de una iniciativa con incidencia directa en el desarrollo de los derechos fundamentales de las personas afectadas, de manera coherente con lo exigido por el artículo 81 CE. Asimismo, la iniciativa contiene una reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, lo que obviamente requiere que la norma que introduzca la modificación tenga también carácter orgánico.

Aunque se trata de una cuestión que no es estrictamente formal, es posible también evaluar en este apartado si la iniciativa se adecúa al reparto de competencias establecido en la Constitución. Por el ámbito jurídico en el que está llamada a desplegar sus efectos y por las consecuencias de su aplicación, la proposición de ley procedería a integrarse, en el caso de que resultara aprobada, dentro del ordenamiento jurídico penal. El Estado dispone de competencia exclusiva sobre la legislación penal, tal y como establece el artículo 149.1.6 de la Constitución. **No cabe, por lo tanto, oponer a esta iniciativa ninguna vulneración de las reglas de reparto de competencias** fijadas en la Constitución y el resto de normas que integran el bloque de constitucionalidad.



#### 4. Análisis material de la iniciativa

Continuando con el análisis realizado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a los efectos de la calificación y decisión en torno a la admisión a trámite de la iniciativa., es preciso de nuevo tomar como punto de partida que, a los efectos de llevar a cabo las funciones de calificación y admisión a trámite, a las Mesas de las Cámaras no les corresponde llevar a cabo un control previo de la constitucionalidad del contenido de la iniciativa. El examen jurídico-material de la misma debe circunscribirse únicamente a la posible determinación de que exista una inconstitucionalidad evidente y palmaria, hecho éste que imposibilitaría la tramitación.

##### a. La posibilidad de adoptar leyes de amnistía tras la aprobación de la Constitución

La Constitución de 1978 **no incluye ninguna referencia a la amnistía**. La prerrogativa de gracia, que incluye las figuras tanto de la amnistía como del indulto, aparece mencionada en tres artículos: el artículo 62.i) establece que corresponde al Rey “ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales”, el artículo 87.3 excluye que la iniciativa legislativa popular proceda en lo relativo a la prerrogativa de gracia y el artículo 102.3 excluye que la prerrogativa real de gracia sea aplicable a los supuestos de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno.

El Tribunal Constitucional **tampoco se ha pronunciado de manera tajante en relación con la situación en la que se encuentra la figura jurídica de la amnistía después de la entrada en vigor de la Constitución**. Sí parece evidente, no obstante, que la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, mantuvo su vigencia tras la entrada en vigor de la Carta Magna. Así se aprecia en la STC 147/1986, de 25 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad del artículo único y la disposición adicional primera de la Ley 1/1984, de 9 de enero, que modificaba la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. De la lectura de la resolución se extrae con claridad que el Alto Tribunal mantiene la vigencia de la Ley de Amnistía de 1977. Dado que la propia jurisprudencia del TC establece que habría sido posible declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de leyes preconstitucionales siempre que su contenido fuera contrario a la Constitución (por todas, STC de 2 de febrero de 1981), se puede colegir que **el contenido de la Ley de Amnistía de 1977 es conforme con la Constitución**.

El fundamento jurídico 2 de la STC 147/1986 es el que quizá aporta mayor claridad a la hora de precisar la opinión que merece al Alto Tribunal la figura de la amnistía:

*“Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

*consecuencias de la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común. En unos casos normalmente para relaciones en las que el Estado aparece involucrado como poder público, la aplicación de la amnistía supondrá lo que se ha llamado por la doctrina «derogación retroactiva de normas», haciendo desaparecer por completo las restricciones que sufrió el derecho o libertad afectado, con todas sus secuelas, con lo que puede decirse que el derecho revive con carácter retroactivo; no obstante, la amnistía no deja de serlo por tener efectos más limitados, y ello sucede especialmente en relación con relaciones sometidas a un régimen jurídico privado, en las que se pretende las más de las veces conceder en el presente, y para el futuro, una serie de derechos. Con referencia al contrato de trabajo, no es que se trate de devolverle plena integridad a la relación que desapareció haciéndole recobrar, incluso retroactivamente, todos sus efectos, sino de conceder nuevos derechos vinculados a la relación que se extinguió y ahora se reconstituye, si bien con efectos sólo parciales.*

*Lo anterior evidencia que la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo, aunque se reconduzca al ejercicio de una facultad estatal, en la que halla su explicación unitaria. Aplicada esta afirmación al problema que ahora se nos plantea, no puede sino concluirse que la Ley 1/1984 no tiene sentido autónomo, sino que puntualiza algunos aspectos discutidos del régimen jurídico de la Ley de 1977, en la que verdaderamente se materializó el ejercicio de la facultad de gracia. Aunque evidentemente a partir de la Ley hoy impugnada pueda accionarse de nuevo para instar la aplicación de la amnistía, las acciones de ella resultantes no mudan en absoluto el derecho al que sirven, que trae origen única y exclusivamente de la voluntad estatal plasmada de forma directa en la primera de las leyes citadas, de la que la Ley de 1984 es sólo un complemento.*

*No se trata, pues, de una nueva amnistía, sino de nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente. Esta caracterización de la naturaleza de la Ley de 1984 no tiene un interés meramente teórico, sino que resulta trascendente para responder a alguna de las cuestiones planteadas, especialmente su presunta contradicción con lo dispuesto en el art. 62 i) C.E., que atribuye al Jefe del Estado el ejercicio del derecho de gracia en los términos legalmente fijados. Razonan algunos de los Magistrados proponentes que esto es así, pues si el Jefe del Estado necesariamente ha de ser quien acuerde «lo menos» -el indulto-, con mayor razón ha de suceder esto si se trata de acordar «lo más» -la amnistía-. Prescindiendo del hecho de que es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya*



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

*diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa, es lo cierto que la Ley 1/1984 ni siquiera supone en sí misma manifestación del ejercicio del derecho de gracia, por las razones ya dichas de que constituye una mera precisión en el régimen jurídico de aquél, y, entonces, el problema está en determinar si el legislador, que podía precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción constitucional directa sobre esta materia, no ha vulnerado con el contenido de la referida ley otras previsiones constitucionales.”*

El Tribunal Constitucional también ha señalado que el elemento central en la aplicación de las leyes de amnistía es el **principio de igualdad** contenido en el artículo 14 de la Constitución. De esta forma, considera que *“la legislación de amnistía, aunque responda en su conjunto a un valor superior de justicia, se halla sometida al principio de igualdad”* (STC 116/1987, FJ 7), siendo ésta la línea general de interpretación seguida en numerosas resoluciones, ya desde la temprana STC 28/1982, que en su FJ 2 indica que la legislación de amnistía *“sí debe ajustarse a los principios constitucionales y, entre ellos, al principio de igualdad”*.

Este principio de igualdad es el que habría de inspirar, en su momento, la aprobación de las leyes de amnistía, partiendo del rechazo al sistema jurídico anterior a la aprobación de la Constitución de 1978, cuyos principios no son coincidentes con los de ésta y hacen necesaria la modificación de ciertas situaciones. Así, el TC considera que *“[n]o es menester en el caso que estudiamos el contemplar desde una perspectiva general si el ejercicio del derecho de gracia ha de conciliarse con el principio de igualdad. Que esto ha de ser así en el caso de la amnistía que estudiamos, alumbrada por la idea de una negación de las consecuencias subsiguientes de un derecho anterior cuya corrección se hizo indispensable, es algo que se asienta firmemente en el valor de la igualdad y en la sujeción de todos los poderes públicos -también del legislativo- a este valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 de la CE)”* (STC 63/1983, FJ 2). En la misma línea, considera el TC que *“(…) por encima de las técnicas que se utilicen para lograr la plenitud de sus efectos, la amnistía, sea como sea definida, está estrechamente vinculada a la existencia de una previa responsabilidad por actos ilícitos, ya sean administrativos, penales o de otra índole: sobre este presupuesto operará la amnistía extinguiendo la responsabilidad, según unos (el delito o la falta, según otros), para hacer desaparecer, con fundamento en una idea de justicia, las consecuencias de un Derecho anterior, que se repudian al construirse un orden político nuevo, basado en principios opuestos a los que motivaron la tacha de ilicitud de aquellas actividades”* (STC 76/1986, FJ 2).

No existiendo un pronunciamiento definitivo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que confirme o excluya la posibilidad de adoptar nuevas leyes de amnistía, se hace preciso poner de relieve que **tampoco dentro de la doctrina se ha generado una posición unánime en torno a una u otra posibilidad**. Sin ánimo de ser exhaustivos, se ha de resaltar que numerosos autores han considerado que la amnistía no cabe dentro de la Constitución porque ello violentaría el respeto al principio de igualdad, la exclusividad de



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

los juzgados y tribunales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE) o la misma pervivencia del Estado de Derecho. Otros autores, por el contrario, subrayan que la amnistía es una figura pacíficamente aceptada en países que indiscutiblemente se califican como democráticos y que respetan el Estado de Derecho, que la mención de la “prerrogativa de gracia” en los arts. 62 y 87 de la Constitución (y no únicamente del indulto) hacen pensar que el legislador constituyente no quiso excluir la amnistía, y que la amnistía guarda una evidente similitud con otra figura que es pacíficamente aceptada por la doctrina: la retroactividad favorable que resulta de aplicación en los casos en los que el legislador despenaliza o reduce la pena vinculada a un delito.

La doctrina también ha empleado como elemento interpretativo el hecho de que la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del **Código Penal**, haya eliminado cualquier referencia a la amnistía (que sí existía en el Código Penal de 1973), o que la **Ley de Enjuiciamiento Criminal** siga recogiendo la figura en su artículo 666. Un elemento interpretativo que puede tenerse en consideración es que la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del Código Penal remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados el 11 de septiembre de 1992, en el que se suprimía ya la mención a la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal, indicaba lo siguiente: *“Puede, no obstante, mencionarse que el derecho de gracia se contrae al indulto particular sin mención, pues, del indulto general, ni de la amnistía, pues el primero viene prohibido por el artículo 62 i) de la Constitución, y la segunda no puede nunca admitirse como institución jurídica ordinaria”*. De esta frase puede colegirse una nítida diferenciación entre las figuras del indulto general y la amnistía y la calificación implícita de esta última como una institución jurídica extraordinaria. La exposición de motivos del Código Penal de 1995 no contenía ninguna expresión equivalente.

Nos encontramos, por lo tanto, con que la doctrina se encuentra dividida en torno a la constitucionalidad de la amnistía y no existe una jurisprudencia clara del Tribunal Constitucional respecto de la validez de la misma más allá de la confirmada vigencia de la Ley de Amnistía de 1977.

#### b. Antecedentes en materia de amnistía

Las proposiciones de ley de modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, presentadas en distintas Legislaturas, se han admitido siempre a trámite por la Mesa de la Cámara.

Asimismo, la Mesa ha admitido a trámite las Proposiciones de ley de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre de Amnistía, presentadas. Así, en la IX Legislatura, las Proposiciones de Ley del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, número de expediente 122/218, y del Grupo Parlamentario Mixto, número de expediente 122/221; en la X Legislatura, las Proposiciones de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, números de expediente 122/33 y 122/142, y del Grupo



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, número de expediente 122/53; y en la XII Legislatura, la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios de Esquerra Republicana y Mixto de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (núm. expdte. 122/139).

De igual modo, se han admitido a trámite las siguientes iniciativas: las proposiciones de Ley de los Grupos Parlamentarios Comunista y Mixto, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre de Amnistía (respectivamente, I Leg. - núm. expdte. 122/154 y II Leg. - núm. expdte. 122/3); las proposiciones de Ley de los Grupos Parlamentarios Comunista, Socialista y Mixto, de reconocimiento de los años trabajados a efectos de Seguridad Social, de los periodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 (I Leg. - núm. expdte. 122/149 (GC); II Leg. - núms. expdte. 122/5 (Gmx), 122/6 (GS) y 122/39 (GMx)); la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, de indemnización a personas que hayan sufrido prisión en supuestos contemplados en la Ley de Amnistía, de 17 de octubre de 1977 (II Leg. - núm. expdte. 122/56); la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, de indemnización a personas que hayan sufrido prisión en supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 (III Leg. - núm. expdte. 122/70); la proposición de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya, de indemnización a personas que hayan sufrido prisión en supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 (IV Leg. - núm. expdte. 122/24); la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto para la exención de la aplicación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la totalidad de indemnizaciones satisfechas a aquellas personas que sufrieron privación de libertad en los supuestos previstos en la Ley 46/1977 de Amnistía (VII Leg. - 122/243); y las proposiciones de Ley de, respectivamente, los Grupos Parlamentarios Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, para la declaración de nulidad de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (XII Leg. - núm. expdte. 122/141 y XIII Leg. - núm. expdte. 122/22).

En cambio, en la XII Legislatura, en relación con la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, para la rehabilitación de diversas penas y sanciones disciplinarias que sufrieron guardias civiles por el hecho de reivindicar el derecho fundamental de asociación profesional (núm. expdte. 122/183), la Mesa de la Cámara acordó lo siguiente: *“Comunicar al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que, de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto que tiene la condición de general, podría entrar en contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe la autorización de este tipo de indultos, siendo así que, además, su concesión es, en todo caso, un acto propio del Poder Ejecutivo”*. En este caso, solicitado informe a la Secretaría General, ésta consideró que la Proposición de Ley de referencia contemplaba la concesión de un indulto general, por lo que cabría entender que aquella incurría en flagrante contradicción con el texto



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

constitucional tanto por el uso inadecuado de la norma, toda vez que la competencia para la concesión del indulto le corresponde al Poder ejecutivo, como por la generalidad del mismo, lo que sería contrario a lo dispuesto por el artículo 62 i) de la Constitución, que únicamente contempla los indultos particulares. Sobre la base de lo anterior, en el informe se concluye que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de calificación, *“podría tanto inadmitir a trámite la Proposición de Ley si entiende que la misma entra en contradicción palmaria y evidente con la Constitución, como solicitar su reformulación, en la medida en que podrían existir otras figuras dentro de la Constitución, como por ejemplo la amnistía, que respetarían el espíritu perseguido por la Proposición de Ley”*.

En la XIV Legislatura, en relación con la Proposición de Ley Orgánica de los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural, de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español (núm. expdte. 122/132), la Mesa de la Cámara acordó lo siguiente: *“Comunicar a los Grupos Parlamentarios autores de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que, de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme entraría en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales”*. En este caso, en la nota de la Secretaría General incluida en el índice rojo se señalaba que: *“Por la manera en la que se definen los hechos que quedarían comprendidos en el ámbito objetivo de la ley y especialmente por la forma en que se concreta el alcance del concepto de intencionalidad política; así como por la individualización de los procedimientos que se hace en la citada disposición adicional única, cabe concluir que, con independencia de cómo se titule y del objetivo de la proposición de ley analizada, ésta contiene en sí misma todos los elementos de un indulto de carácter general”*. Y así, considerando que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 i) de la Constitución, no caben en nuestro sistema constitucional los indultos generales y teniendo en cuenta que, frente a la previsión del Código Penal de 1973 (artículo 112), en el vigente de 1995 (artículo 130) no se contempla como causa de extinción de la responsabilidad criminal la amnistía, sino tan solo el indulto, se proponía la inadmisión a trámite de la iniciativa. Solicitada la reconsideración del acuerdo de la Mesa, la misma fue desestimada, aclarándose que la inadmisión a trámite de la iniciativa ***“no se ha fundamentado en la posible consideración de la amnistía como una figura inconstitucional, no habiéndose la Mesa pronunciado a este respecto, sino, en cambio, ha de insistirse, en el hecho de que la iniciativa de base comporta un indulto general, estando éste prohibido de manera expresa por la Constitución”***.

A continuación, en el mismo escrito de reconsideración, la Mesa señaló, con cita a la STC 147/1986 que posteriormente se desarrollará, que la expresión jurídica de la superación política de un régimen anterior a que se refiere el Tribunal Constitucional se materializa en España con la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, la cual, en palabras del Alto Tribunal, regula *“la única [amnistía] existente”* (STC 147/1986, de 25 de noviembre), que no se fundamenta exclusivamente en *“la clementia principis y [en] un ejercicio del derecho*



*de gracia”, sino que responde, “a una razón de justicia, como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho anterior [...] cuya corrección se hizo indispensable”* (STC 63/1983, de 20 de julio). En este sentido, y tal y como lo ha entendido el Tribunal Constitucional, las modificaciones posteriores de esta Ley de Amnistía no son “una nueva amnistía, sino nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente” (STC 147/1986, de 25 de noviembre). La reconsideración añade que es preciso poner de relieve, además, que, frente a la previsión del Código Penal de 1973 (artículo 112), en el vigente de 1995 (artículo 130) no se contempla como causa de extinción de la responsabilidad criminal la amnistía, sino tan solo el indulto que, como se ha señalado, por expresa previsión constitucional solo puede tramitarse y concederse de manera individual.

### c. La prohibición de autorizar indultos generales

Se considera necesario realizar un análisis específico del significado de la prohibición de que la ley autorice indultos generales prevista en el artículo 62.i) de la Constitución. Es una cuestión trascendental porque, como se indicó anteriormente, este fue el motivo que justificó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 23 de marzo de 2021, inadmitiera a trámite la proposición de ley orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español (núm. expte. 122/000132).

Como se indica en la nota que acompañaba al acuerdo de la Mesa, los elementos que causaron que se considerase que esta iniciativa violentaba el artículo 62.i) de la Constitución fueron, por un lado, la manera en la que se definían los hechos que quedarían comprendidos en el ámbito objetivo de la ley y, especialmente, la forma en que se concretaba el alcance del concepto de intencionalidad política, y por otro lado, la individualización de los procedimientos que se hacía en la disposición adicional única, entendiéndose que contenía en sí misma todos los elementos de un indulto de carácter general.

La proposición de 2021 gira en torno a la figura de la intencionalidad política, incluyéndose en la exposición de motivos una justificación que niega de manera clara la legitimidad de las actuaciones realizadas por los órganos jurisdiccionales y cuestiona la validez de las actuaciones judiciales y administrativas que se han producido desde 2013. Frente a ello, la Proposición de Ley ahora analizada establece un ámbito objetivo de actuación más claramente definido, tanto en el marco temporal como en los actos amnistiados. La exposición de motivos de la proposición que ahora se analiza no pone en duda la adecuación a los principios del Estado de Derecho de las autoridades judiciales y administrativas, por lo que la definición de las actuaciones susceptibles de ser amnistiadas parece ser más objetiva y no descansa tanto en la intencionalidad política de las mismas.

En relación con el valor jurídico de los preámbulos (o exposiciones de motivos, en la fase procedimental en la que se encuentra la iniciativa), ya la temprana STC 36/1981, de 12 de noviembre, señaló que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas.

De otra parte, a diferencia de la proposición de ley de amnistía inadmitida en el año 2021, no incluye una disposición que individualice las causas abiertas identificándolas de manera concreta y específica. Así, la presente Proposición de Ley guarda, desde el punto de vista de su estructura, una similitud mucho más clara con la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Finalmente, conviene recordar que la STC 147/1986, de 25 de noviembre, viene a desligar de manera clara las figuras del indulto y la amnistía. No se trata de figuras que puedan ser clasificadas en función de su “intensidad”, sino que son cualitativamente distintas (entre otros motivos, porque uno proviene del Gobierno y la otra del Parlamento). En palabras del Alto Tribunal, *“es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa, es lo cierto que la Ley 1/1984 ni siquiera supone en sí misma manifestación del ejercicio del derecho de gracia, por las razones ya dichas de que constituye una mera precisión en el régimen jurídico de aquél, y, entonces, el problema está en determinar si el legislador, que podía precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción constitucional directa sobre esta materia, no ha vulnerado con el contenido de la referida ley otras previsiones constitucionales”*. En definitiva, no es posible indicar que cualquier amnistía es en sí misma una vulneración de la prohibición de indultos generales, pues el Tribunal Constitucional ha diferenciado de manera clara ambas instituciones.

Por lo señalado, y en tanto en cuanto no puede afirmarse con análoga rotundidad que se den en este caso los elementos de un indulto de carácter general, no sería posible concluir que exista una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62.i) de la Constitución.

Por el contrario, hay otros posibles motivos de inconstitucionalidad identificados por parte de la doctrina (como un eventual incumplimiento de los artículos 14 o 117.3 de la Constitución) para cuyo análisis sería necesario contar con doctrina del Tribunal Constitucional que no se ha dictado aún. Estos incumplimientos no se derivarían de una lectura directa de ningún precepto de la Carta Magna, sino de una interpretación de los mismos aplicada a la figura de la amnistía que debería llevar a cabo el Alto Tribunal.

**En consecuencia, no parecen existir en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional parámetros o elementos suficientes para determinar si se produce una contradicción evidente y palmaria con la Constitución.** Es al Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al que corresponde decidir en relación con esta cuestión a través de los trámites oportunos.



## 5. Conclusiones

1. **El trámite de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias no está configurado como un control previo de constitucionalidad.** La posibilidad de inadmitir una iniciativa parlamentaria en la fase de calificación y admisión a trámite **es en todo caso excepcional, ya que puede suponer un quebrantamiento de los derechos fundamentales previstos en el artículo 23 de la Constitución, y solo puede producirse en los siguientes casos:**
  - a. Que la iniciativa carezca de los **elementos formales** que son reglamentariamente exigibles.
  - b. Que el contenido de la iniciativa se encuentre viciado por una **inconstitucionalidad “palmaria y evidente”** siendo así que en alguna ocasión el Tribunal ha sustituido esta expresión por la de “inconstitucionalidad clara e incontrovertible” u otras análogas.
  - c. Que la admisión a trámite no constituya “un **incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional**”. Solo en este caso existe una obligación que vincule a la Mesa de rechazar a trámite la iniciativa sometida a calificación.
2. La proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña **carece de defectos formales que imposibiliten su admisión a trámite.**
3. En el año 2021, la Mesa de la Cámara inadmitió a trámite la “la Proposición de Ley Orgánica de los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural, de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español (núm. expdte. 122/132)” al entender que entraba en palmaria contradicción con la prohibición de conceder indultos generales prevista en el artículo 62 i de la Constitución. En el escrito de reconsideración de esta iniciativa se señala que *“no se ha fundamentado en la posible consideración de la amnistía como una figura inconstitucional, no habiéndose la Mesa pronunciado a este respecto”*.
4. La proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña cuenta con elementos que le diferencian de la Proposición de Ley Orgánica de los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural, de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español. Estos elementos permiten afirmar que **no existe una contradicción evidente y palmaria con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución.**
5. Hay otros posibles motivos de inconstitucionalidad identificados por parte de la doctrina para cuyo análisis sería necesario contar con doctrina del Tribunal Constitucional que no se ha dictado aún. Estos incumplimientos no se derivarían de



SECRETARÍA GENERAL DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

una lectura directa de ningún precepto de la Carta Magna, sino de una interpretación de los mismos aplicada a la figura de la amnistía que debería llevar a cabo el Alto Tribunal.

6. En consecuencia, no parecen existir en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional parámetros o elementos suficientes para determinar si se produce una contradicción evidente y palmaria con la Constitución.
7. No obstante, corresponde a la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de calificación, decidir sobre esta cuestión.

Palacio del Congreso de los Diputados. 20 de noviembre de 2023

democracia  
información parlamentaria