



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

14 de marzo de 2024

Núm. 32-10

Pág. 1

### NUEVO DICTAMEN

#### 122/000019 Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, del nuevo Dictamen emitido por la Comisión de Justicia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 131.2 del Reglamento de la Cámara, sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Palacio del Congreso de los Diputados, 12 de marzo de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

La Comisión de Justicia ha examinado nuevamente el texto de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 131.2 del vigente Reglamento, tiene el honor de elevar a la Presidenta de la Cámara el siguiente

#### DICTAMEN

##### Preámbulo

I

Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto concreto.

Esta facultad legislativa se configura en el ordenamiento como un medio adecuado para abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas.

Es, por tanto, una institución que articula una decisión política mediante una ley aprobada por el Parlamento como expresión del papel otorgado por la Constitución a las Cortes Generales, que se erigen como el órgano encargado de representar a la soberanía popular en los poderes constituidos y configurar libremente la voluntad general a través del ejercicio de la potestad legislativa por los cauces preestablecidos.

La amnistía ha sido utilizada en numerosas ocasiones en nuestra tradición jurídica. No es una vía novedosa, cuenta con numerosos precedentes en España. El más importante, pero no el único, es la Ley de Amnistía de 1977 (Ley 46/1977, de 15 de octubre).

Además, se reconoce en el orden constitucional de buena parte de los países de nuestro entorno geográfico e influencia jurídica. Así, está prevista expresamente en los textos constitucionales de Italia, Francia o Portugal, que han aplicado esta medida en diversas ocasiones, siendo la más reciente la Ley 38-A/2023, de 2 de agosto, de Portugal, que amnistía a todos los jóvenes de entre dieciséis y treinta años por la comisión de determinados delitos, con motivo de la visita del Papa Francisco a dicho país.

También existen otras normas constitucionales de países europeos que, si bien no mencionan expresamente la amnistía, como en el caso de **Alemania, Bélgica**, Irlanda o Suecia, ello no ha impedido que se afirmara su constitucionalidad. Desde la Segunda Guerra Mundial se han promulgado más de medio centenar de estas leyes en los citados países, considerando la propia doctrina que una amnistía es aplicable en el Estado constitucional en circunstancias de especial crisis política.

Desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, la institución de la amnistía está perfectamente homologada. Destacan en este sentido, por ejemplo, la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, cuyo artículo 3 prevé que cuando el delito esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución se denegará la orden de detención europea. Más recientemente, también el Acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, cuyo artículo 600 contiene una previsión similar a la mencionada anteriormente.

Coherentemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU, no solo reconoce la posibilidad de la existencia de amnistías, sino que, además, establece que la misma «tiene por finalidad despojar de su carácter delictivo a los hechos a los que se aplica, de tal modo que el delito ya no pueda dar lugar al ejercicio de acciones penales y, en caso de que ya se haya impuesto una condena, que se ponga fin a su ejecución, implica por tanto, en principio, que la sanción impuesta ya no pueda ejecutarse». Y más recientemente, en su sentencia de 16 de diciembre de 2021, dictada en el asunto C-203/20, el mismo tribunal ha establecido la posibilidad de archivar diligencias penales y de poner fin a las penas, basándose en resoluciones judiciales dictadas al amparo de una amnistía resultante de un procedimiento de índole legislativa.

En esa misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido la validez y oportunidad política de la amnistía, fijando como límite las graves violaciones de los derechos humanos, por tratarse de hechos que no pueden quedar al margen de la obligación de los Estados de enjuiciarlos y sancionarlos (entre otras, la sentencia de 27 de mayo de 2014 de la Gran Sala, dictada en el caso Marguš contra Croacia).

Y, por su parte, tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea para la Democracia, mediante el Derecho (Comisión de Venecia), también han dejado clara la validez de medidas como la amnistía y su compatibilidad con las decisiones judiciales, tanto en la Recomendación CM/Rec (2010)12 como en la Opinión 710/2012 CDL-AD (2013) 009, emitida en la sesión plenaria del 8 y 9 de marzo del año 2013.

## II

La presente ley orgánica amnistía los actos que hayan sido declarados o estuvieran tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable, vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017 (declarados ambos inconstitucionales en las sentencias del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero, y 114/2017, de 17 de octubre), que se hubiesen realizado entre el **1 de noviembre de 2011, cuando** comenzaron a desarrollarse los hechos del proceso independentista, y el 13 de noviembre

de 2023. La amnistía abarca no solo la organización y celebración de la consulta y el referéndum, sino también otros posibles ilícitos que guardan una profunda conexión con los mismos, como pueden ser, a modo de ejemplo, los actos preparatorios, las diferentes acciones de protesta para permitir su celebración o mostrar oposición al procesamiento o condena de sus responsables, incluyendo también la asistencia, colaboración, asesoramiento o representación de cualquier tipo, protección y seguridad a los responsables, así como todos los actos objeto de la presente ley que acreditan una tensión política, social e institucional que esta norma aspira a resolver de acuerdo con las facultades que la Constitución confiere a las Cortes Generales.

Los hechos enmarcados en el denominado proceso independentista, impulsado por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Catalunya (President, Parlament y Govern) y apoyados por parte de la sociedad civil, así como los representantes políticos al frente de un buen número de los ayuntamientos de Catalunya, tuvieron como precedente el intenso debate sobre el futuro político de Catalunya abierto a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Además, desembocaron en una serie de movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo, así como en mayorías parlamentarias independentistas.

Estos hechos comportaron una tensión institucional que dio lugar a la intervención de la Justicia y una tensión social y política que provocó la desafección de una parte sustancial de la sociedad catalana hacia las instituciones estatales, que todavía no ha desaparecido y que es reavivada de forma recurrente cuando se manifiestan las múltiples consecuencias legales que siguen teniendo, especialmente en el ámbito penal.

En este tiempo, las Cortes Generales han tenido un papel preponderante a la hora de configurar la respuesta de la soberanía popular a ese proceso independentista. Un papel que esta ley orgánica reafirma al reconocer su competencia y legitimidad para hacer una evaluación de la situación política y promover una serie de soluciones que deben ofrecerse en cada contexto, de acuerdo con el interés general.

Así, con esta ley orgánica de amnistía las Cortes Generales acuden de nuevo a un mecanismo constitucional que refuerza el Estado de Derecho para dar una respuesta adecuada más de diez años después del comienzo del proceso independentista, cuando ya se han superado los momentos más acusados de la crisis y toca establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro. De esta manera, al asumir las Cortes Generales esta decisión de política legislativa no solo no invaden otros espacios, sino que, muy al contrario y en uso de sus competencias, asumen la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político.

La aprobación de esta ley orgánica se entiende, por tanto, como un paso necesario para superar las tensiones referidas y eliminar algunas de las circunstancias que provocan la desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población. Unas consecuencias, además, que podrían agravarse en los próximos años a medida que se sustancien procedimientos judiciales que afectan no solo a los líderes de aquel proceso (que son los menos), sino también a los múltiples casos de ciudadanos e incluso a empleados públicos que ejercen funciones esenciales en la administración autonómica y local y cuyo procesamiento y eventual condena e inhabilitación produciría un trastorno grave en el funcionamiento de los servicios en la vida diaria de sus vecinos y, en definitiva, en la convivencia social. **Así pues, la consecución del objetivo de esta norma pasa por finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales que afectan a todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista.**

Con la aprobación de esta ley orgánica, por tanto, lo que el legislador pretende es excepcionar la aplicación de normas vigentes a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán en aras del interés general, consistente en garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político.

Además, y en relación directa con lo anterior, debe tenerse presente que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento. Las metas a perseguir dentro del marco constitucional son plurales. No obstante, todos los caminos deben transitar dentro del ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Así, esta amnistía no puede interpretarse como un alejamiento de nuestro marco legal. Muy al contrario, es una herramienta que lo fortalece y mira hacia el futuro, devolviendo al debate parlamentario las divisiones que siguen tensando las costuras de la sociedad, mediante una renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por razones de utilidad social que se fundamenta en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática.

Esta ley orgánica es un paso más en un camino difícil, pero a la vez valiente y reconciliador; una demostración de respeto a la ciudadanía y de que la aplicación de la legalidad es necesaria, pero, en ocasiones, no es suficiente para resolver un conflicto político sostenido en el tiempo. Por tanto, esta amnistía constituye una decisión política adoptada bajo el principio de justicia en el entendimiento de que los instrumentos con los que cuenta un Estado de Derecho no son, ni deben ser, inamovibles; toda vez que es el Derecho el que está al servicio de la sociedad y no al contrario, y que por tanto este debe tener la capacidad de actualizarse adaptándose al contexto de cada momento.

### III

El contexto jurídico y político en el que se aprueba esta amnistía es muy diferente de aquel en el que se aprobaron las dos últimas normas que implementaron esta medida en nuestro país: el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, **sobre amnistía**, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, **de Amnistía**. En ese momento, formaban parte del conjunto de actos con los que se pretendía poner fin a una larga dictadura para iniciar la construcción de un Estado social y democrático de Derecho en el marco de la Unión Europea, presidido por el reconocimiento de un amplio elenco de derechos fundamentales y por la división de poderes. Hoy, en el año 2023, España se caracteriza por ser una democracia y un Estado de Derecho, en el que el principio de legalidad, el principio democrático y el respeto a los derechos fundamentales se configuran como pilares esenciales.

Desde el año 1978, España cuenta con un texto constitucional homologable al de los países de nuestro entorno, que garantiza los derechos fundamentales individualmente considerados y preserva los derechos ideológicos y políticos de todos, y que establece para los poderes públicos la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados, tal y como reconoce la propia Constitución.

De acuerdo con este marco, una ley de amnistía solo puede fundamentarse en la solidez del sistema democrático, que demuestra así su capacidad de conciliación a través de un acto soberano de las Cortes Generales, cuya legitimidad encuentra fundamento en dos pilares de distinta naturaleza: por un lado, la constitucionalidad de la medida y, por otro, la necesidad de abordar una situación excepcional en pro del interés general, apostando por un futuro de entendimiento, diálogo y negociación entre las distintas sensibilidades políticas, ideológicas y nacionales. Una sociedad que pretende avanzar desde un punto de vista democrático debe tener la capacidad de favorecer y ubicar entre sus prioridades la convivencia, el diálogo, el respeto y el eventual entendimiento entre las diferentes posiciones y reivindicaciones políticas democráticas.

Y es que, en coherencia con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con la Carta Europea de Derechos Fundamentales, es necesario recordar que la Constitución española de 1978 consagra el pluralismo político como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1), configura los partidos políticos como cauce de expresión de la voluntad popular y como instrumento fundamental para la participación política (artículo 6), **proclama** el principio de legalidad, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9) y garantiza el derecho fundamental

a la libertad ideológica (artículo 16), así como los derechos a la libertad de expresión y de información (artículo 20), el derecho de reunión y manifestación pacífica y sin armas (artículo 21) y el derecho de asociación (artículo 22). A partir de estos presupuestos, se da una adecuada articulación con los principios y valores **superiores** del texto constitucional, especialmente teniendo en cuenta que la Constitución de 1978 se integra en la tradición liberal-democrática que ha alumbrado los Estados sociales y democráticos de **Derecho** contemporáneos. Ello exige que valores como el pluralismo político, la justicia y la igualdad presidan el fundamento, la finalidad, el ámbito y las condiciones de una ley de amnistía.

Este es el marco jurídico general en el que se concibe la presente ley de amnistía, en el claro entendimiento de que, si bien no hay democracia fuera del Estado de **Derecho**, es necesario crear las condiciones para que la política, el diálogo y los cauces parlamentarios sean los protagonistas en la búsqueda de soluciones a una cuestión política con una presencia recurrente en nuestra historia. Se trata, pues, de utilizar cuantos instrumentos estén en manos del Estado para procurar la normalización institucional tras un periodo de grave perturbación, así como seguir favoreciendo el diálogo, el entendimiento y la convivencia. Este proceso está inspirado, además, por la interpretación que ofrece el Tribunal Constitucional sobre las obligaciones políticas de los poderes públicos al decir que «la Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional [...]. Por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito» (sentencia 42/2014, de 24 de marzo).

#### IV

La constitucionalidad de la amnistía fue declarada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, a propósito precisamente de la aplicación de la Ley 46/1977. En este pronunciamiento, se afirma taxativamente que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia».

La Constitución no prohíbe la institución jurídica de la amnistía, sino solo una manifestación concreta del derecho de gracia, como son los indultos generales, que cuentan con una naturaleza jurídica muy diferente a la que es propia de una ley orgánica de amnistía, al ser el indulto una prerrogativa del Poder Ejecutivo. La propia sentencia 147/1986 abunda en esta cuestión al afirmar que «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».

Parece razonable entender que el constituyente de 1978 no prohibió la institución de la amnistía porque, entre otras razones, ello hubiera implicado la derogación del ya mencionado Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, que constituyeron el punto de partida del pacto constitucional y sin las cuales no hubiera sido posible la Transición Democrática ni el amplio consenso parlamentario y social que avalaron e hicieron posible que la Constitución española de 1978 viera la luz. Esta circunstancia se revela evidente en la jurisprudencia, toda vez que el Tribunal Supremo ha afirmado de forma taxativa que la Ley 46/1977 es «una ley vigente cuya eventual derogación correspondería, en exclusiva, al Parlamento» (sentencia 101/2012, de 27 de febrero).

Todo ello nos permite inferir que la amnistía, lejos de ser una figura inconstitucional, forma parte del pacto fundacional de la democracia española y se presenta como una facultad de las Cortes Generales, en las que está representado todo el pueblo español, titular de la soberanía nacional. De esta manera, a quien se halla legitimado para tipificar o destipificar una determinada conducta se le reconoce, en lógica consecuencia, la facultad de amnistiar esos mismos hechos sin otros límites que los que directamente dimanen de la Constitución.

Cabe subrayar que la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción prevista en el artículo 117 de la Constitución porque, como

reza su propio texto, el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica la que, dentro de los parámetros antes expuestos, prevé los supuestos de exención de la responsabilidad, correspondiendo a los jueces y tribunales, así como al Tribunal de Cuentas o a las autoridades administrativas que sigan o hubieran seguido las diligencias, procesos, expedientes y causas a las que afecten los actos amnistiados, su aplicación a cada caso concreto.

Lo anterior es así tal cual se ha venido reconociendo implícitamente en nuestro ordenamiento jurídico que, con normalidad, incorpora en distintos preceptos la figura de la amnistía.

Entre la legislación estatal cabría destacar, por ejemplo, el artículo 666.4.<sup>a</sup> del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, donde se prevé la amnistía como una de las causas que obligan al sobreseimiento. Así como toda una serie de normas que han sido aprobadas desde los años 80, como (i) el artículo 16 del Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia; (ii) el artículo 163 del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales; (iii) el artículo 108 del Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales; (iv) el artículo 88 del Real Decreto 2003/1986, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia; y (v) el artículo 19 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en los que se prevé que la responsabilidad disciplinaria de los integrantes de estos cuerpos puede extinguirse, entre otras causas, por la amnistía. O la exposición de motivos y el artículo 2 de la más reciente Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, donde se reconoce que la Ley de 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, forma parte de las leyes plenamente vigentes del Estado español.

En la normativa autonómica también encontramos referencias a la amnistía como causa de extinción de responsabilidad disciplinaria en normas aprobadas desde los años 90, por ejemplo, (i) el artículo 144 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco; (ii) el artículo 57.4 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra; (iii) el artículo 89.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca; (iv) el artículo 64 de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears; (v) el artículo 78.1 de la Ley del Parlament de Catalunya 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat; o (vi) el artículo 58.1 de la Ley del Parlament de Catalunya 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

Por último, cabe destacar que la amnistía se contempla en más de treinta acuerdos internacionales suscritos por España en materia de traslado de personas condenadas o extraditaciones, teniendo más de veinte de ellos rango de tratado o convenio internacional, lo que implica una revisión previa sobre su plena constitucionalidad.

## V

El Tribunal Constitucional no solo ha dejado clara la constitucionalidad de las leyes de amnistía con carácter general, sino que, con ocasión de la amnistía aprobada en 1977, ha establecido los requisitos para que una ley de estas características pueda ser válida en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, ha insistido en que este tipo de normas, como el resto del ordenamiento jurídico, han de ajustarse a los principios constitucionales (sentencias 28/1982, de 26 de mayo; 63/1983, de 20 de julio; 116/1987, de 7 de julio, entre otras).

En este mismo sentido, cabe destacar que el Consejo de Estado, cuyo cometido es también el examen de la constitucionalidad de los proyectos de disposiciones generales, en su Dictamen 895/2005, emitido con ocasión de la tramitación del ya citado Real

Decreto 796/2005, por el que se aprueba el Reglamento disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, no efectuó reproche alguno a la inclusión de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria (artículo 16).

Pues bien, declarada su constitucionalidad, solo cabe entender esta opción legislativa en el marco de las leyes singulares, respecto de las que el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo su excepcionalidad, pero también su conformidad con el texto constitucional al afirmar que «el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos» (sentencia 166/1986, de 19 de diciembre). Esta jurisprudencia se ha mantenido en el tiempo y, décadas después, nuestro intérprete supremo ha seguido afirmando que «el concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares» (sentencia 129/2013, de 4 de junio).

Ahora bien, la regulación *ad casum* que supone toda ley singular, solo supera el canon constitucional de igualdad cuando se trata de normas «dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular» (sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio). Este es precisamente el parámetro de constitucionalidad que cumple la presente ley orgánica de amnistía, toda vez que su objeto y ámbito se dirige a un grupo concreto de destinatarios y agota su contenido en la adopción de la medida para un supuesto de hecho singular, en este caso el conjunto de actos vinculados, de diversas formas, al ya mencionado proceso independentista, que quedan acotados material y temporalmente.

En efecto, el principio de igualdad no implica la necesidad de dar un alcance universal a los efectos de la amnistía, sino a que no existan discriminaciones entre personas que se encuentren comprendidas en el supuesto habilitante de la norma (en este caso, los actos determinantes de distintos tipos de responsabilidad en relación con el proceso independentista). Y ello porque, como ha dejado claro el máximo intérprete de la Constitución, el principio de igualdad debe aplicarse cuando exista «identidad sustancial de las situaciones jurídicas», sin que se pueda «trabar comparación [...] entre situaciones jurídicas que en origen no han sido equiparadas por las propias normas que las crean» (sentencia 194/1999, de 25 de octubre), atendiendo para ello al principio de justificación y razonabilidad (sentencias 62/1982, de 15 de octubre; 112/1996, de 24 de junio; 102/1999, de 31 de mayo). Esta ley orgánica respeta, por tanto, el principio de igualdad en la medida en que el ámbito de aplicación se identifica de forma objetiva y justificada, de acuerdo a valores constitucionales, y sin que arbitrariamente se excluyan de la misma supuestos con una identidad sustancial.

Enmarcada la presente ley orgánica de amnistía en la categoría de ley singular y definida la situación excepcional a la que pretende dar respuesta, se inspira, como no puede ser de otra manera, en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

La razonabilidad de la misma se vincula a la justificación objetiva y razonable de su singularidad, que se enmarca en la necesidad de superar, como ya se ha puesto de manifiesto, la situación de alta tensión política que vivió la sociedad catalana de forma especialmente intensa desde  **finales de 2011**. Se consagra así legalmente la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para la cohesión y el progreso de la sociedad catalana, en el entendimiento de que el refuerzo de la convivencia justifica la presente ley de amnistía, que supone un punto de inflexión, con la finalidad de superar obstáculos y mejorar la convivencia avanzando hacia la plena normalización de una sociedad plural que aborda los principales debates sobre su futuro mediante el diálogo, la negociación, y los acuerdos democráticos. De esta manera, se devuelve la resolución del conflicto político a los cauces de la discusión política.

La proporcionalidad de la ley deriva de la concreción del elenco de actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delitos y conductas que se amnistían y de su necesaria vinculación con los actos realizados en un periodo de tiempo acotado por la ley. De este modo, se elude una referencia genérica e imprecisa, evitando que la amnistía

pueda abarcar otro tipo de actos no conectados directamente con el proceso independentista y las consecuencias de este, cuya exoneración no tendría cabida dentro del fundamento sobre el que se erige esta medida.

Todo ello conecta con el principio de adecuación y con la finalidad que pretende la norma, vinculada al mandato de optimización que se deriva del artículo 9 de la Constitución y que se dirige a todos los poderes públicos, pero particularmente al legislador, que es quien configura los tipos penales, quien los deroga y quien aprueba, como es el caso, una ley de amnistía con una finalidad legítima y constitucional. Finalidad, además, que, debido a su naturaleza jurídica o a la diversidad de situaciones procesales vigentes en el momento de la promulgación de esta norma, no podría lograrse con otro tipo de figuras legales como la concesión de indultos o la reforma del Código Penal.

Por otra parte, el carácter de ley singular que excepciona la aplicación de normas vigentes a los hechos acontecidos en un determinado contexto en aras del interés general deberá conllevar **que los órganos judiciales que estuviera conociendo del procedimiento en el momento de la aprobación de esta ley alcen de inmediato las medidas restrictivas de derechos** que hubieran sido adoptadas, incluso **en aquellos casos en los que se produzca una eventual suspensión del procedimiento judicial. Esto es así toda vez que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades debe respetar siempre los requisitos establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución Española, garantizando una base legal sólida para las restricciones a los derechos y libertades.**

**Esta previsión es coherente con el régimen establecido para la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución y la cuestión prejudicial del artículo 267 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y, además, cabe recordar que el eventual planteamiento de los mecanismos regulados en estos preceptos no afecta a la vigencia o eficacia de las leyes.**

**Es, por tanto, la fuerza normativa de los derechos la que obliga, de conformidad con el principio de legalidad, a que el mantenimiento de cualquier medida restrictiva de derechos acordada por los órganos judiciales deba contar, en todo momento —y, por tanto, también durante la pendencia, en su caso, de los citados procedimientos— con el debido sustento legal.**

**En conclusión, esta ley busca proporcionar seguridad jurídica, el respeto por el principio de legalidad y un marco legal para la protección imparcial de los derechos fundamentales, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Venecia que, en su opinión de 2013, enfatizaba la importancia de mantener una distinción clara entre el poder legislativo y el judicial en la implementación de la amnistía, asegurando el respeto por la autonomía judicial y los principios democráticos.**

## VI

Esta ley consta de 16 artículos, divididos en tres títulos **y tres disposiciones finales.**

El Título I delimita el ámbito objetivo de la amnistía. A estos efectos, primero describe los actos tipificados como delito o determinantes de responsabilidad administrativa o contable **ejecutados en el contexto del proceso independentista catalán y** vinculados, de una u otra forma, a la consulta del 9 de noviembre de 2014 y al referéndum del 1 de octubre de 2017, declarados ambos inconstitucionales, que quedan exonerados, delimitando **el marco** temporal en el que deben haberse producido desde el 1 de **noviembre de 2011** hasta el 13 de noviembre de 2023.

Después identifica los actos delictivos a los que, en todo caso, no resultará de aplicación esta amnistía, en el entendido de que no todo hecho ni delito puede ni merece ser amnistiado.

**Esta aproximación, que en todo caso es abstracta, ya que en ningún caso implica una valoración acerca de la existencia de hechos susceptibles de ser incardinados**

en cada una de dichas exclusiones, es imprescindible conforme a lo señalado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en su opinión de 11 de marzo de 2013, adoptada en su 94.ª sesión plenaria. De manera que corresponde al poder legislativo el establecimiento de los criterios para ser beneficiado por la amnistía y corresponde al poder judicial identificar a las concretas personas comprendidas en el ámbito de aplicación establecido por el legislador.

Sobre este punto, cabe señalar que la identificación abstracta de determinadas exclusiones es un requisito necesario para que esta norma se incardine plenamente en los estándares internacionales sobre los actos inamnistiables que se han ido configurando a través de la jurisprudencia internacional, especialmente europea, y que responden a los principios básicos del derecho internacional y del derecho europeo en materia de derechos humanos.

Esta Ley de amnistía ha sido diseñada, por tanto, en coherencia con los compromisos europeos e internacionales en materia de derechos humanos, siguiendo directrices de tratados y organismos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Se destaca la incorporación de exclusiones específicas para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales y responder a la jurisprudencia relevante, particularmente en lo que respecta a violaciones graves de derechos humanos, reflejando las posiciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos como *Marquš c. Croacia*. Por todo ello se excluyen del ámbito de la ley los actos que constituyen graves violaciones de derechos humanos, tomando también en consideración las directrices del Consejo de Europa sobre la impunidad de violaciones graves de derechos humanos. Asimismo, se siguen las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, distinguiendo entre infracciones graves y otras acciones que, sin cumplir con ciertos requisitos formales, no son necesariamente excluidas de la amnistía.

Este enfoque refleja un compromiso con la protección de los derechos fundamentales, equilibrando la amnistía con el respeto por los derechos humanos y los compromisos internacionales de España.

Un ejemplo de lo anterior es la referencia a los hechos previstos en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, o con el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, que **son** un límite infranqueable. No obstante, conviene recordar que no todo acto degradante tiene encaje en dicho precepto, pues para ello se precisa que la acción, además de ser ilícita, alcance un nivel mínimo de gravedad. Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para que el acto sea considerado degradante con arreglo al artículo 3 del mencionado convenio, usualmente será preciso que las lesiones corporales ocasionadas o el sufrimiento experimentado por la víctima revistan cierta intensidad o, en todo caso, sean capaces de quebrar la resistencia moral o física de una persona. Se opta por un criterio restrictivo de exclusiones en la aplicación de la presente ley, debido a que determinadas conductas podrían generar confusión con otros delitos, lo que sucedería en algunas acciones comprendidas en el Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal.

De acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, se ha establecido una definición precisa y detallada para los actos susceptibles de ser amnistiados, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Esto resulta crucial, en particular, al abordar los delitos de malversación, diferenciando claramente entre las acciones que pueden ser amnistiadas y los actos de corrupción, a los que no es aplicable tal medida.

La presente norma especifica que sólo los actos de malversación dirigidos a los fines mencionados en la ley pueden acogerse a ella, excluyendo expresamente aquellos que implican un enriquecimiento personal o beneficio patrimonial.

**En este sentido sólo podrán beneficiarse de la amnistía aquellos actos en que los fondos públicos se destinaron a la preparación, realización y consecuencias de las consultas del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017, así como los que se destinaron a reivindicar, promover o procurar la independencia de Cataluña.**

Sobre el artículo 1.1, conviene precisar que el hecho de que la presente ley extienda la amnistía a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional no supone demérito o reproche alguno para los colectivos concernidos. En ningún caso implica la criminalización de los funcionarios que intervinieron en defensa del orden público, pues la presunción de inocencia es un principio básico de nuestro ordenamiento jurídico. Lejos de ello, persigue aliviar la situación procesal de los encausados y con ello las tensiones derivadas de unos hechos que se enmarcaron en un determinado momento y como consecuencia de las tensiones existentes entonces y a lo largo de más de diez años. Asimismo, la presente ley aspira a sentar unas sólidas bases para, de una vez por todas, continuar mitigando las consecuencias de un conflicto que jamás debió producirse y que, a pesar de los pasos de los últimos años, aún sigue latente.

El Título II describe los efectos de la exoneración de responsabilidad que supone la aprobación de esta medida en el ámbito penal, administrativo y contable. Asimismo, dedica un artículo a concretar las consecuencias que se derivan de dicha exoneración para los empleados públicos. Y, por último, determina que la amnistía no dará derecho a percibir indemnización alguna, ni dará lugar a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa o sanción **salvo las satisfechas por imposición de sanciones leves o graves al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, siempre que concurren para ello criterios de proporcionalidad según estime la Administración que impuso la sanción**, ni exonerará la responsabilidad civil frente a particulares.

Y, por último, el Título III identifica la competencia para aplicar esta amnistía a cada caso concreto y describe el procedimiento en el orden penal y contencioso-administrativo, así como en el ámbito administrativo y contable, estableciendo un plazo de prescripción de cinco años para que los afectados puedan solicitar la amnistía aquí reconocida. Adicionalmente, se reconoce la posibilidad de interponer los recursos que en Derecho procedan contra las resoluciones que se dicten en aplicación de esta ley.

Por su parte, la disposición **final segunda** tiene por objeto modificar el artículo 130 del Código Penal para incluir expresamente la amnistía como un supuesto de extinción de responsabilidad criminal, en línea con las previsiones que ya contiene la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La disposición **final primera** tiene por objeto modificar el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, para adaptarlo a la entrada en vigor de la presente ley. Y la disposición final **tercera** determina que esta ley entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por todo lo expuesto, y atendiendo al ámbito penal de esta regulación (artículo 149.1.6.<sup>a</sup> CE) y a su afeción a derechos fundamentales (artículo 81.1 CE), las Cortes Generales aprueban la siguiente ley orgánica.

## TÍTULO I

### Ámbito objetivo y exclusiones

#### Artículo 1. *Ámbito objetivo.*

1. Quedan amnistiados los siguientes 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 **noviembre de 2011** y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones **ejecutadas** entre

estas fechas **en el contexto del denominado proceso independentista catalán**, aunque no se **encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan** sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración:

a) Los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, **únicamente cuando estén** dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, **siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento**, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

También se entenderán comprendidas en este supuesto aquellas actuaciones desarrolladas, a título personal o institucional, con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo a la consecución de la independencia de Cataluña.

Asimismo, se entenderán comprendidos aquellos actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso, y realizados por quienes, de forma manifiesta **o** constatada, hubieran prestado asistencia, colaboración, asesoramiento de cualquier tipo, representación, protección o seguridad a los responsables de las conductas a las que se refiere el primer párrafo de esta letra, o hubieran recabado información a estos efectos.

b) Los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, **únicamente cuando estén** dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, **siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento**, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

c) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de prevaricación o cualesquiera otros actos que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir, favorecer o coadyuvar a la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo.

También quedarán amnistiados los actos de desconsideración, crítica **o agravio** vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, **incluidos los actos llevados a cabo a través de la prensa, de la imprenta, de un medio de comunicación social, de internet o mediante el uso de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes, así como** en el curso de manifestaciones, asambleas, obras o actividades artísticas **o educativas** u otras de similar naturaleza que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas a las que se refiere la letra b) o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley.

d) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo.

e) Las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa comprendidos en este artículo.

f) Los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones.

2. Los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable amnistiados en virtud del apartado 1 de este artículo lo serán cualquiera que sea su grado de ejecución, incluidos los actos preparatorios, y cualquiera que fuera la forma de autoría o participación.

3. Los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día **1 de noviembre de 2011** únicamente se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha.

Los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 también se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha.

**4. (nuevo) No se considerará enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados a) y b) cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial.**

Artículo 2. *Exclusiones.*

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

a) Los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad.

b) Los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, **a excepción de aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física.**

c) **Los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario.**

d) Los **actos tipificados como** delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta.

e) Los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea.

f) Los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional del Título XXIII del Libro II del Código Penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

g) Los actos tipificados como delitos contra la Comunidad Internacional comprendidos en el Título XXIV del Libro II del Código Penal.

## TÍTULO II

### Efectos

Artículo 3. *Extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable.*

La amnistía declarada en virtud de la presente ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, en los términos previstos en este Título.

Artículo 4. *Efectos sobre la responsabilidad penal.*

**Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la entrada en vigor de esta ley:**

a) (antes 1.) El órgano judicial que esté conociendo de la causa ordenará la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena.

Así mismo, acordará el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objetivo de la presente ley, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2.

b) (nuevo) El órgano judicial que esté conociendo de la causa procederá a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención.

c) (nuevo) La suspensión del procedimiento penal por cualquier causa no impedirá el alzamiento de aquellas medidas cautelares que hubieran sido acordadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y que implicasen la privación del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas.

d) (nuevo) El órgano judicial que esté conociendo de la causa procederá a dar por finalizada la ejecución de todas las penas privativas de libertad, privativas de derechos y multa, que hubieran sido impuestas con el carácter de pena principal o de pena accesoria, y que tuvieran su origen en acciones u omisiones que hubieran sido amnistiadas.

e) (nuevo) Las penas privativas de libertad total o parcialmente cumplidas no podrán ser abonadas en otros procedimientos penales para el caso de que los actos que motivaron la condena ejecutada resulten amnistiados en aplicación de esta ley. Idéntica regla se aplicará en relación con los periodos de prisión preventiva no seguidos de condena a causa de la entrada en vigor de la presente ley.

**f) (antes b) (antes 2.)** Se procederá a la eliminación de antecedentes penales derivados de la condena por el acto delictivo amnistiado.

Artículo 5. *Efectos sobre la responsabilidad administrativa.*

1. El órgano administrativo competente acordará el archivo definitivo de todo procedimiento administrativo incoado al objeto de hacer efectivas las responsabilidades administrativas en que se hubiera incurrido.

**2 (nuevo). Se procederá a la eliminación del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana de las infracciones y sanciones derivadas de los procedimientos administrativos objeto de la presente ley de amnistía.**

**3 (antes 2.)** Se procederá al alzamiento de las medidas cautelares de cualquier tipo adoptadas en el procedimiento administrativo, sin perjuicio de aquellas medidas que deban mantenerse a efectos de satisfacer la responsabilidad civil prevista en el artículo 8.2 de esta ley, devolviéndose, en su caso, las cantidades que hayan sido consignadas.

Artículo 6. *Efectos sobre los empleados públicos.*

1. Se procederá a la reintegración en la plenitud de sus derechos activos y pasivos de los empleados públicos sancionados o condenados, así como a la reincorporación de los mismos a sus respectivos cuerpos, si hubieran sido separados **de ellos**.

2. Los empleados públicos no tendrán derecho a recibir ningún haber por el tiempo en que no hubieran prestado un servicio efectivo, pero será reconocida su antigüedad como si no hubiera habido interrupción en la prestación de los servicios.

3. Se procederá a la eliminación de las notas desfavorables en las hojas de servicio por cualquier otra razón que no fuera la sanción, incluso cuando la persona sancionada hubiera fallecido o causado baja por enfermedad.

Artículo 7. *Efectos sobre indemnizaciones y restituciones.*

1. La amnistía de un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable no dará derecho a percibir indemnización de ninguna clase ni generará derechos económicos de ningún tipo en favor de persona alguna.

2. Tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa, **salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad.**

Artículo 8. *Efectos sobre la responsabilidad civil y contable.*

1. Quedarán extinguidas las responsabilidades civiles y contables derivadas de los actos descritos en el artículo 1.1 de esta ley, incluidas las que estén siendo objeto de procedimientos tramitados ante el Tribunal de Cuentas, salvo aquellas que ya hubieran sido declaradas en virtud de sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal.

3. Se procederá al alzamiento de las medidas cautelares acordadas en fase de actuaciones previas o de primera instancia previstas en los artículos 47 y 67 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

## TÍTULO III

## Competencia y procedimiento

Artículo 9. *Competencia para la aplicación de la amnistía.*

1. La amnistía de actos tipificados como delitos será aplicada por los órganos judiciales determinados en el artículo 11 de esta ley, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal y, en todo caso, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes.

2. La amnistía de las conductas que constituyan infracciones de naturaleza administrativa o que sean determinantes de responsabilidad contable corresponderá aplicarla a los órganos competentes para el inicio, tramitación o resolución de los procedimientos que se sigan por tales conductas, según el estado en que se encuentren, previa audiencia del interesado.

3. Solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley.

Artículo 10. *Tramitación preferente y urgente.*

La aplicación de la amnistía en cada caso corresponderá a los órganos judiciales, administrativos o contables determinados en la presente ley, quienes adoptarán, con carácter preferente y urgente, las decisiones pertinentes en cumplimiento de esta ley, cualquiera que fuera el estado de tramitación del procedimiento administrativo o del proceso judicial o contable de que se trate.

Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos.

Artículo 11. *Procedimiento en el ámbito penal.*

1. La amnistía se aplicará por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal.

2. De aplicarse durante la fase de instrucción o la fase intermedia se decretará el sobreseimiento libre, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, por el órgano judicial competente con arreglo al artículo 637.3.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

3. De aplicarse durante la fase de juicio oral el órgano judicial que estuviera conociendo del enjuiciamiento dictará auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria, previo cumplimiento de los siguientes trámites:

a) Las partes y el Ministerio Fiscal podrán proponer la aplicación de la amnistía como artículo de previo pronunciamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 666.4.ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con arreglo a lo establecido en el Título II del Libro III de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o, en su caso, en el artículo 786 de la misma ley.

b) También podrán las partes y el Ministerio Fiscal interesar su aplicación **en cualquier momento del juicio oral o al** formular sus conclusiones definitivas.

c) Cuando las partes o el Ministerio Fiscal no interesaran la aplicación de la amnistía, el órgano judicial deberá hacerlo de oficio, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, si concurrieran los presupuestos para ello, dictando a tal efecto auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria.

4. En el caso de sentencias que no hubieran adquirido firmeza, se observarán las siguientes reglas:

a) Si el recurso contra la sentencia aún no se hubiera sustanciado, las partes y el Ministerio Fiscal podrán invocar al interponerlo los preceptos de la presente ley e interesar que los delitos atribuidos a la persona encausada se declaren amnistiados.

b) Si el recurso contra la sentencia se estuviera sustanciando, el tribunal, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, les dará audiencia por un plazo de cinco días para que se pronuncien sobre si consideran amnistiados todos o alguno de los delitos que constituyen objeto del procedimiento con arreglo a los preceptos de la presente ley.

c) En todo caso, al resolver el recurso contra la sentencia, el tribunal declarará de oficio que los actos tipificados como delitos cometidos por la persona encausada quedan amnistiados cuando concurran los presupuestos para ello en aplicación de la presente ley.

5. De aplicarse durante la fase de ejecución de las penas, los órganos judiciales a los que correspondió el enjuiciamiento en primera instancia revisarán las sentencias firmes en aplicación de la presente ley, incluso en el supuesto de que la pena impuesta estuviera suspendida o la persona condenada se hallara en libertad condicional.

6. La concesión de un indulto total o parcial con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley no impedirá la revisión de la sentencia firme.

7. No se revisarán las resoluciones judiciales firmes que hubieran apreciado la extinción de la responsabilidad criminal a causa de la prescripción del delito con arreglo al artículo 130.1.6, del Código Penal.

**8 (nuevo). El alzamiento de cualesquiera medidas cautelares, incluidas las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión, así como de las órdenes de detención, corresponderá al órgano judicial que, en cada momento, venga conociendo de la causa.**

Artículo 12. *Procedimiento en el ámbito contencioso-administrativo.*

1. En los procedimientos tramitados ante la jurisdicción contencioso-administrativa que tengan por objeto la revisión de resoluciones administrativas de imposición de sanciones por actos determinantes de responsabilidad administrativa o contable, la aplicación de la amnistía, cuando concurran los presupuestos establecidos para ello en la presente ley, corresponderá a los órganos judiciales ante los cuales se esté tramitando el recurso contencioso-administrativo, en cualquier fase del proceso.

2. Una vez recibido el expediente administrativo y en cualquier momento previo al dictado de la sentencia, el juzgado o sala, de oficio o a instancia de parte, aplicará la amnistía previa audiencia de las partes y dictará sentencia declarando la nulidad sobrevenida del acto administrativo impugnado.

3. Cuando el procedimiento ya haya sido resuelto por sentencia que no hubiera adquirido firmeza, se observarán las siguientes reglas:

a) Si el recurso aún no se hubiera interpuesto, las partes podrán invocar al formularlo los preceptos de la presente ley e interesar que se aplique la amnistía y se declare la nulidad sobrevenida del acto administrativo.

b) Si el recurso estuviera pendiente de resolución, el tribunal competente para resolverlo, de oficio o a instancia de parte, dará audiencia por un plazo de cinco días para que las partes se pronuncien sobre si consideran de aplicación la amnistía y la consiguiente declaración de nulidad sobrevenida del acto.

c) En todo caso, al resolver el recurso, el tribunal aplicará la amnistía y declarará la nulidad sobrevenida del acto impugnado cuando concurran los presupuestos de la presente ley.

4. Si al tiempo en que hubiera de aplicarse la amnistía hubiera recaído sentencia firme, se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Artículo 13. *Procedimiento en el ámbito contable.*

1. La amnistía se aplicará por el Tribunal de Cuentas en cualquier fase del proceso.

2. En las actuaciones previas previstas en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se dictarán las correspondientes

resoluciones declarando el archivo de las actuaciones, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, cuando estas no se hayan opuesto.

3. Si el proceso de exigencia de responsabilidad contable tramitado por el Tribunal de Cuentas se hallara en fase de primera instancia o de apelación, los órganos competentes de dicho Tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, dictarán resolución absolviendo de responsabilidad contable a las personas físicas o jurídicas demandadas, cuando dichas entidades no se hayan opuesto.

Artículo 14. *Procedimiento en el ámbito administrativo.*

1. En los procedimientos que estén en la fase de instrucción en relación con la comisión de infracciones administrativas, la apreciación de la amnistía se realizará de oficio o a instancia de parte por el órgano administrativo competente, si concurrieran los presupuestos para ello, dictando a tal efecto la resolución de finalización del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

2. De apreciarse la amnistía frente a actos administrativos firmes o durante la fase de ejecución de las sanciones, los órganos administrativos competentes procederán a revisar, de oficio o a instancia de parte, las resoluciones correspondientes.

3. En el caso de resoluciones que no hubieran adquirido firmeza por haber sido recurridas, el órgano competente para la resolución del recurso administrativo correspondiente declarará, de oficio o a instancia de parte, que los hechos objeto del procedimiento quedan amnistiados cuando concurren los presupuestos para ello en aplicación de la presente ley.

Artículo 15. *Plazo para el reconocimiento de los derechos comprendidos en esta ley.*

Las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en esta ley estarán sujetas a un plazo de prescripción de cinco años.

Artículo 16. *Recursos.*

1. Contra las resoluciones que resuelvan sobre la extinción de la responsabilidad criminal o de las infracciones administrativas y contables en aplicación de la presente ley cabrá interponer los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.

2. Frente a las resoluciones que resuelvan la revisión de sentencias o de resoluciones administrativas firmes cabrá interponer los mismos recursos que, en su caso, hubieran procedido contra la sentencia dictada en primera instancia.

**Disposición final primera (antes disposición adicional segunda). *Modificación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.***

Se modifica el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que queda redactado con el siguiente tenor:

«Artículo treinta y nueve.

Uno. Quedarán exentos de responsabilidad quienes actúen en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o legalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden.

Dos. Tampoco se exigirá responsabilidad cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito.

Tres. Quedarán exentos de responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados en los términos en los que se establezca en la ley.»

Disposición **final segunda** (antes disposición adicional primera). **Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.**

Se modifica el apartado 1 del artículo 130 del Código Penal, que queda redactado con el siguiente tenor:

«1. La responsabilidad criminal se extingue:

1.º Por la muerte del reo.

2.º Por el cumplimiento de la condena.

3.º Por la remisión definitiva de la pena, conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

4.º Por la amnistía o el indulto.

5.º Por el perdón de la persona ofendida, cuando se trate de delitos leves perseguibles a instancias de la persona agraviada o la ley así lo prevea. El perdón habrá de ser otorgado de forma expresa antes de que se haya dictado sentencia, a cuyo efecto la autoridad judicial sentenciadora deberá oír a la persona ofendida por el delito antes de dictarla.

En los delitos cometidos contra personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección que afecten a bienes jurídicos eminentemente personales, el perdón de la persona ofendida no extingue la responsabilidad criminal.

6.º Por la prescripción del delito.

7.º Por la prescripción de la pena o de la medida de seguridad.»

Disposición **final tercera** (antes disposición final). **Entrada en vigor.**

La presente ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de marzo de 2024.—El Presidente de la Comisión, **Francisco Lucas Ayala**.—El Secretario de la Comisión, **Joaquín Martínez Salmerón**.