

A LA MESA DEL SENADO

El **GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR**, al amparo del artículo 188 del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente propuesta para que el Pleno del Senado plantee un **conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados** en relación con la **Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña** (núm. exp. 624/000001).

La Mesa del Senado, en su reunión del 19 de marzo de 2024, ha adoptado el acuerdo de calificación de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Además de cumplir con su obligación, según lo establecido en el artículo 90.1 de la Constitución, de admitir a trámite la iniciativa, la Mesa, en el punto 1.2 de su acuerdo, hace constar *“las dudas sobre su constitucionalidad, advertidas en los Informes de la Secretaría General del Senado sobre la citada Proposición de Ley Orgánica, de fecha 18 de marzo de 2024, tanto desde el punto vista de la constitucionalidad material y formal como por la infracción de las reglas esenciales de formación de la voluntad de las Cámaras debido a los vicios de procedimiento producidos durante su tramitación en el Congreso de los Diputados y la vulneración que su tramitación en el Senado puede comportar para los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución”*.

La Mesa advierte sobre la manifiesta incompetencia del Senado para legislar sobre la amnistía, dada la inexistencia de una previsión constitucional que faculte a las Cortes Generales a ello. Y razona esta apreciación a partir de la redacción del artículo 62 i) CE, de la normatividad de la Constitución (artículo 9.1), de la exclusividad de la jurisdicción (artículo 117) y de la obligación de cumplimiento de las sentencias firmes (artículo 118).

Así, pese a su calificación por el Congreso como Proposición de Ley, estima la Mesa que en realidad supone una reforma constitucional, dado su efecto de modificar la Constitución para atribuir a las Cortes Generales una competencia de la que constitucionalmente carece. Esto “*supone un vicio de procedimiento y la vulneración del artículo 23 de la Constitución, por la utilización fraudulenta del procedimiento legislativo para fines que no le son propios*”.

Además, de acuerdo con el análisis jurídico realizado por la Secretaría General, la Proposición de Ley Orgánica produce las siguientes vulneraciones materiales de valores, principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución:

- Valor superior de la justicia (artículo 1.1) y principio de separación de poderes. Invasión del ejercicio de la función jurisdiccional (artículos 66.2 y 117.1 y 3) y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1).
- Valor superior de la igualdad (artículo 1.1), principio de igualdad (artículo 9.2) y derecho fundamental de igualdad ante la ley y no discriminación (artículo 14).
- Derecho fundamental a la libertad ideológica (artículo 16).
- Principios de seguridad jurídica y legalidad penal (artículos 9.3 y 25.1) y derecho fundamental a la libertad y a la seguridad (artículo 17.1 de la Constitución).
- Derecho fundamental al ejercicio de la función representativa (artículo 23).

A estas vulneraciones constitucionales materiales se adhieren otras de carácter formal asociadas, bien al carácter de ley singular, bien al de ley orgánica, de esta iniciativa. En el primer caso, como ley singular, excede el marco fijado por la doctrina del Tribunal Constitucional para este tipo de leyes, colisionando así con los principios de separación de poderes, igualdad y no discriminación, legalidad penal y seguridad jurídica. En el segundo, como ley orgánica, vulnera el artículo 81.1 de la Constitución, por aplicar esta figura a una materia no prevista en el mismo, lo que desencadena el vicio de procedimiento legislativo y la vulneración del artículo 23 de la

Constitución, obligando, con ello, al Senado a su tramitación como ley orgánica.

Yendo más allá, también se estima vulnerado el Derecho de la Unión Europea y varias normas internacionales en materia de Derechos Humanos por distintas cuestiones contempladas por la Proposición de Ley Orgánica, en relación con la amnistía que pretende aplicarse a delitos de malversación, terrorismo, así como a delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional, y delitos de torturas o tratos inhumanos o degradantes. Así, según los casos, pueden existir vulneraciones de la cláusula del Estado de Derecho del artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF) o el artículo 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todo lo cual, correlativamente, también provoca la infracción de los artículos 10.2, 93, 94 y 96 de la Constitución.

Adicionalmente, la Secretaría General de esta Cámara ha detectado la existencia de varios vicios formales de procedimiento que se han ido acumulando durante la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica en el Congreso, y que la Mesa del Senado también cita en su referido acuerdo:

- Rechazo del Dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, a pesar de ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los artículos 79.2 de la Constitución y 79.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados en relación con el artículo 131.2 del mismo.
- Infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo Dictamen, con vulneración de los artículos 131.2 del Reglamento del Congreso en relación con los artículos 93 y 94.
- Falta de emisión de un nuevo Dictamen por la Comisión de Justicia, en contra de lo exigido en el artículo 131.2 del Reglamento del Congreso, en relación con los artículos 113 y 114. Falta de elaboración de un nuevo Informe de la Ponencia que sirviera de base al Dictamen y falta de celebración de un trámite de votación en Comisión de las anteriores enmiendas y transaccionales que quedaron vivas.

- Conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales, en contra del artículo 69 del Reglamento del Congreso, y falta de convocatoria formal de la Mesa de la Comisión de Justicia para su calificación con vulneración de los artículos 79.1 de la Constitución y 78.1 del Reglamento del Congreso.

A tenor de todo lo recogido en el acuerdo de la Mesa y que se fundamenta en los informes elaborados por la Secretaría General del Senado, es evidente que los posibles motivos de inconstitucionalidad de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía son abundantes y graves. Cabe también recordar que algunas de estas apreciaciones son coincidentes con las formuladas por los Letrados adscritos a la Comisión de Justicia del Congreso en su documento sobre “Observaciones técnicas a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, de 10 de enero de 2024, en el cual, entre otras objeciones, se sostiene que *“la presente proposición plantea dudas de que pueda tener cabida en la Constitución, de manera que debiera ser articulada a través del procedimiento de reforma constitucional”*.

Así pues, en palabras del informe de la Secretaria General sobre la inconstitucionalidad de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, el Senado se encuentra en este momento ante *“la obligación formal de tramitar una iniciativa que se ha autocalificado como ley orgánica, cuando en realidad se está tratando de una reforma constitucional o de una ley inconstitucional”*, lo cual supone *“una invasión del poder constituyente radicado en esta Cámara, por parte del Congreso, y, al mismo tiempo, el desconocimiento de los derechos de representación política de sus Senadores y de toda la ciudadanía (artículo 23 de la Constitución)”*.

Al haber admitido inicialmente a trámite esta amnistía en forma de ley orgánica y al haber mantenido esta calificación a lo largo de todo su controvertido trámite, pese a las dudas que razonablemente aconsejaban la vía de una reforma constitucional, el Congreso de los Diputados ha impedido de hecho que el Senado tuviera la posibilidad de actuar según el procedimiento previsto en el Título X de la Constitución.

Como es bien sabido, el procedimiento de reforma constitucional, tanto en la vía del artículo 167 como en la del 168, es sustancialmente distinto al procedimiento legislativo, tanto en lo que se refiere a los requisitos de mayorías exigidas para su aprobación, como –y esto es aquí lo relevante- al peso del Senado en la formación de voluntad de las Cortes Generales, que, en este caso, prácticamente se iguala al del Congreso, y todo ello sin olvidar tampoco la posibilidad o la exigencia, según el caso, de la celebración de un referéndum.

Por tanto, dada la actual distribución de los arcos parlamentarios de las dos Cámaras y las posiciones públicamente conocidas de las distintas fuerzas políticas ante la cuestión objeto de esta iniciativa -de tan grave incidencia institucional, política y social-, no es en absoluto aventurado colegir que la intención del Grupo proponente de la amnistía, al optar por la vía de una ley orgánica en vez de la de una reforma constitucional, no ha sido otra que la de, por una parte, rebajar las mayorías necesarias para su aprobación y, por otra, esquivar que la posible oposición del Senado dentro de un procedimiento simétrico entre ambas Cámaras le impidiese salir adelante.

Del mismo modo, es también obvio que, cuando admitió a trámite la amnistía como una ley orgánica, pasando por alto las objeciones de los miembros de la Mesa que advertían de sus evidentes tachas de inconstitucionalidad, el órgano rector del Congreso de los Diputados era plenamente consciente de los efectos del procedimiento elegido en cuanto a la participación asimétrica del Senado en su *iter legislativo*. Y no es menos obvio que lo siguió siendo en el transcurso de todos los avatares que jalonaron el recorrido de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía en la Cámara Baja, y pese a disponer del mencionado informe adverso elaborado por los letrados de la Comisión de Justicia.

La consecuencia de todo lo indicado es que, tal como señala el informe de la Secretaría General de esta Cámara, *“el Senado se encuentra ante una reforma de la Constitución encubierta, o bien, requerido para continuar con la tramitación de una norma inconstitucional “in toto” y cuyos vicios de inconstitucionalidad no podrían depurarse en esta fase ni en ninguna otra”*. En tales condiciones, el Senado se ve conflictivamente mermado en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, al impedírsele la tramitación de esta iniciativa de acuerdo con el procedimiento que correspondería por razón de su materia: el de una reforma constitucional.

La vía para la resolución de conflictos entre órganos de naturaleza constitucional está prevista en los artículos 73 a 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En concreto, el apartado 1 del artículo 73 dispone que *“En el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta Ley, por acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque”*.

Por todas las razones expuestas, el GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR, de acuerdo con lo establecido en artículo 188 del Reglamento del Senado, propone al Pleno de la Cámara que apruebe **requerir formalmente al Congreso de los Diputados a que proceda a la retirada de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña**, por entender que su tramitación provoca un conflicto de atribuciones con el Senado al tratarse de una reforma constitucional encubierta.

Palacio del Senado, 20 de marzo de 2024.

Alicia GARCÍA RODRÍGUEZ
PORTAVOZ

MJG/mjg