



Congreso de los Diputados

INFORME RELATIVO A LA CALIFICACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY PARA LA REHABILITACIÓN DE DIVERSAS PENAS Y SANCIONES DISCIPLINARIAS QUE SUFRIERON GUARDIAS CIVILES POR EL HECHO DE REIVINDICAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN PROFESIONAL

I. Antecedentes

El 19 de febrero de 2018, y con número de registro 75832, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentó la Proposición de Ley 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 Proposición de Ley está acompañada de antecedentes y exposición de motivos, no formando parte de esta última la exposición inicial que se formula y que se entiende como justificativa de la presentación de la iniciativa.

La Proposición de Ley, en su artículo 1, prevé lo siguiente: *“Quedan rehabilitados de las penas accesorias de separación del servicio o pérdida de empleo, o de las sanciones de la separación del servicio y sus efectos, los Guardias Civiles a quienes, en aplicación del Código Penal militar o del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, fueron condenados o sancionados por su actividad para el reconocimiento del derecho de asociación profesional en la Guardia Civil”*. Se plantea la posibilidad de que este artículo pudiera suponer un indulto general, prohibido por el artículo 62 i) de la Constitución. Además, la Ley 18 de junio de 1870 que establece reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, en su Capítulo III que regula el procedimiento para solicitar y conceder los indultos, establece que corresponde al Gobierno su concesión, por lo que procede analizar si una proposición de ley es un instrumento adecuado para otorgar un indulto.

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 27 de febrero, acordó solicitar informe a la Secretaría General en relación con dicha iniciativa.

II. Valoración de la inconstitucionalidad de la iniciativa en el trámite de calificación

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:

“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”



Congreso de los Diputados

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 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.

La cuestión que debe ser analizada en relación con la Proposición de Ley para la rehabilitación de diversas penas y sanciones disciplinarias que sufrieron guardias civiles por el hecho de reivindicar el derecho fundamental de asociación profesional, es si cabe por parte de la Mesa un análisis de constitucionalidad, es decir, de la conformidad de la iniciativa con la Constitución. Para ello debemos referirnos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los cambios que esta materia ha sufrido a lo largo de los años en las resoluciones del Alto Tribunal.

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



Congreso de los Diputados

evidentes” (F.J.4) “A la Mesa, según lo dicho, le está vedado todo control material 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, 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 art. 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



Congreso de los Diputados

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)).

Al amparo de esta jurisprudencia parece difícil inadmitir una iniciativa legislativa a causa de su inconstitucionalidad material. Así, 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 Autonomía del País Vasco. Decía el Fundamento Jurídico 6 que “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, en relación con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 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



Congreso de los Diputados

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.

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.

Respecto a los precedentes existentes en la Cámara, cabe destacar dos situaciones. Por un lado, se han dado casos de Proposiciones de Ley que no han sido admitidas 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), que pretendía regular material 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*”.



Congreso de los Diputados

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". No es éste el caso de la Proposición que está ahora siendo analizada, pues no pretende ésta una reforma del texto constitucional, ni de forma directa ni indirecta.

No obstante, existe otra posibilidad, que es la de que la iniciativa contenga preceptos que sin pretender una revisión constitucional, supongan un incumplimiento de 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, 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 este sentido y a la vista de la jurisprudencia y los precedentes anteriormente reseñados, parece que la decisión que adopte la Mesa de la Cámara debe facilitar el *ius in officium* de los Diputados contenido en el art. 23.2 CE y, en consecuencia, siempre que quepa la posibilidad constitucional, solicitar la reformulación de la iniciativa.



Congreso de los Diputados

III. Análisis del contenido de la Proposición de Ley

El artículo 62.i de la CE establece que “*Corresponde al Rey: (...) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales*”.

Así, en primer lugar, se debe delimitar qué es un indulto general y diferenciarlo de su figura más afín que es la amnistía. La amnistía supone la extinción de toda responsabilidad por el hecho amnistiado, es decir, extingue el mismo delito, como si no hubiera ocurrido. Así, por ejemplo la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, establecía en su artículo 7 todos los efectos y beneficios de la amnistía que regulaba, entre los que se encontraba, por ejemplo, la eliminación de los antecedentes penales o el reconocimiento a los herederos de los fallecidos del derecho a percibir las prestaciones debidas. La amnistía, además, puede concederse antes de que se produzca la sentencia condenatoria, o incluso, como señalaba la Ley de 1977 respecto de las penas “*que se pudieran imponer*”.

El indulto, por su parte, tal y como se establece el artículo 130 del Código Penal es una de las formas de extinción de la responsabilidad criminal, que, sin embargo, tiene importantes limitaciones. Así, el indulto, como establece la Ley de 18 de junio de 1870, sólo puede concederse a los procesados criminalmente que hubieran sido condenados por sentencia firme (el artículo 2.1 exceptúa de la concesión del indulto a los procesados criminalmente que no hubieran sido aún condenados). Asimismo, el indulto puede ser total o parcial, así que no en todos los casos supone la redención de todas las penas. Igualmente, el indulto nunca conlleva la exención de la indemnización civil (artículo 6 de la Ley de 18 de junio de 1870). Y, finalmente, como ha establecido el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de febrero de 2013 (recurso 165/2012) el indulto puede extinguir la responsabilidad penal, pero no anula los antecedentes penales. Así, señala literalmente el Tribunal que “*La Constitución quiere que esta prerrogativa excepcional sólo pueda ejercerse dentro de un determinado marco legal y el que tenemos establecido (la Ley de 1870), en relación con las condenas por delito, no permite más indulto que el de la pena. Llevar más allá la extensión de la gracia no sólo contraviene la ley que la ordena sino la propia Constitución*”.

En el caso en el que nos encontramos, el artículo 1 de la Proposición de Ley establece que: “*Quedan rehabilitados de las penas accesorias (...)*”, por lo que nos encontramos claramente ante la figura del indulto, además, en este caso, parcial. La Proposición no busca una extinción absoluta de la responsabilidad, como si el hecho delictivo nunca se hubiera producido, sino que su objetivo es la extinción de la responsabilidad criminal parcialmente, dado que sólo lo es respecto de las penas accesorias.

Una vez establecido que la iniciativa analizada regula un indulto debemos estudiar ahora su posible contradicción con la Constitución. El indulto, históricamente, ha sido de dos tipos: general o particular. El primero es aquel que se concedía sobre un



Congreso de los Diputados

grupo de sujetos indeterminado que había cometido la misma acción delictiva. A modo de ejemplo, el Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, concedió un indulto de estas características, respecto *“del resto pendiente de cumplimiento de las penas impuestas o que pudieran imponerse a los incursores en responsabilidad penal por delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión no amnistiados conforme al Real Decreto-ley diez/mil novecientos setenta y seis, de treinta de julio, e incluidos en su ámbito temporal, salvo que fueren responsables en concepto de autores”*. Como se observa el indulto se realiza respecto de un grupo de sujetos indeterminado que han cometido hechos delictivos que se determinan por el tipo penal, pero a diferencia de la amnistía, la exención de responsabilidad que realiza está limitada. Por el contrario, el indulto particular es aquel que se concede a un sujeto determinado por un hecho delictivo también determinado. Así, por ejemplo, el Real Decreto 757/2016, de 30 de diciembre, por el que se indulta a don G.B.P, conmuta la pena privativa de libertad de este ciudadano por otra del mismo tipo pero menor, dejando subsistentes los demás pronunciamientos contenidos en la sentencia, a condición de que abone las responsabilidades civiles fijadas en la sentencia en el plazo que determine el Tribunal sentenciador, y no vuelva a cometer delito doloso en el plazo de cuatro años desde la publicación del Real Decreto. Se observa claramente que, en este caso, el indulto es particular pues se refiere a un sujeto concreto y sólo respecto de éste se conmuta una pena, parcialmente, y, además, el indulto se somete a límites y condiciones.

Tras la entrada en vigor de la Constitución en 1978, sólo cabe los indultos particulares, pues los generales están prohibidos ex artículo 62.i de la norma fundamental.

Por otro lado, el mismo artículo constitucional determina que el ejercicio del derecho de gracia corresponde al Rey. Por su parte, el artículo 30 de la Ley de 18 de junio de 1870 establece lo siguiente: *“La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto, que se insertará en el «Boletín Oficial del Estado”*. Ha establecido el Tribunal Constitucional en el Auto 360/1990 que *“el indulto, en cuanto figura del derecho de gracia, corresponde decidirlo al Poder Ejecutivo concediéndolo el Rey (...)”*. En el mismo sentido, ha señalado el Tribunal Supremo en la mencionada Sentencia relativa al recurso 165/2012, de estos preceptos *“se deduce que el indulto particular es un acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia”*.

Una vez analizados los distintos tipos de indultos, podemos analizar la Proposición de Ley en cuestión. La misma, en su artículo 1, se refiere a la rehabilitación de las penas accesorias a *“los guardias civiles a quienes, en aplicación del Código Penal Militar (...) fueron condenados por su actividad para el reconocimiento del derecho de asociación profesional en la Guardia Civil”*. De este literal se puede deducir que nos encontramos ante la concesión de un indulto parcial –sólo respecto de las penas accesorias- para un grupo indeterminado de guardias civiles que cometieron uno o más tipos delictivos previstos en el Código Penal Militar vigente en el momento



Congreso de los Diputados

de las sentencias condenatorias. Es por ello, que cabría afirmar que la Proposición de Ley contiene la concesión de un indulto general, dado que ni determina ni particulariza a qué sujetos se les está concediendo este derecho de gracia. Y, por tanto, al menos respecto a este aspecto, la Proposición de Ley tiene un contenido contrario a lo dispuesto en el artículo 62.i de la Constitución que de forma clara, y sin excepciones, contiene una prohibición de los indultos generales. El propio Tribunal Constitucional en la STC 78/1987, de 27 de mayo ha determinado que la Constitución, hoy, “*prohíbe expresamente*” los indultos generales.

Respecto a la institución competente para el ejercicio del derecho de gracia se debe advertir de que la Proposición de Ley ahora analizada propone en su artículo 1 la concesión de un indulto, que, además de ser general, estaría siendo otorgado a través de una Ley, en caso de que efectivamente fuera aprobada. En este sentido, la iniciativa estaría permitiendo la concesión de un indulto por un Poder del Estado, el Legislativo, distinto del que prevé la Constitución.

En definitiva, se podría concluir que la iniciativa estaría utilizando tanto elementos del indulto (remisión parcial de las penas) como de la amnistía (grupo indeterminado de personas y aprobación mediante norma con rango de ley) pero configurando finalmente una figura no permitida por la Constitución. Los indultos, tal y como se articulan por la Constitución deben ser particulares y acordados en el Consejo de Ministros y firmados por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia. No existe, en este sentido, participación del Poder Legislativo en la concesión de indultos.

IV. Conclusiones

1. A la vista de la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Mesa de la Cámara podría valorar la constitucionalidad de una iniciativa legislativa pero sólo cuando entre en manifiesta contradicción con la Constitución.
2. El artículo 62.i) de la CE señala que “*Corresponde al Rey (...) ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales*”. En consecuencia, sólo caben los indultos particulares y, en ningún caso, los generales.
3. La Proposición de Ley analizada contempla la concesión de un indulto general por lo que cabría entender que incurre en flagrante contradicción con el texto constitucional tanto por el uso inadecuado de la norma como por la generalidad del indulto.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, la Mesa de la Cámara 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de marzo de 2018