



JOSÉ ANTONIO MARTÍN PALLÍN

Motivación y alcances de las leyes de amnistía

No tengo ninguna duda de la inconstitucionalidad de todo lo que se acordó para desarrollar la hoja de ruta hacia la independencia de Cataluña, pero no me parece que pueda ser constitutivo de delito en una sociedad democrática

Después de un largo debate jurídico sobre la constitucionalidad de la amnistía como una forma de clemencia que puede otorgarse en un sistema constitucional, creo que se ha abierto paso una importante mayoría de opiniones favorables a su posibilidad dentro de nuestra Constitución y su radical diferencia con el indulto. **Tanto el indulto como la amnistía tienen una tradición histórica en nuestro país**, pero en estos momentos el texto constitucional reserva nominalmente el tradicional derecho de gracia al rey, **limitándolo al indulto y prohibiendo exclusivamente los indultos generales**. Según la mayoría de la doctrina, la amnistía es más un instrumento político que de clemencia, la gracia se concede a personas determinadas, la amnistía no se fija en una persona concreta, sino en una situación política ocasionada por una serie de condenas penales que se derivan de una actividad o de acontecimientos políticos sucedidos en un momento determinado de la historia.

La amnistía, como toda ley general, debe ir precedida de una exposición de motivos y una concreción o acotamiento de los hechos a los que se va a aplicar. La potestad de otorgarla radica en el Parlamento, que debe instrumentalizarla en forma de ley orgánica, que necesita para su aprobación de una mayoría absoluta. Es cierto que, como se ha apuntado por algunos, puede suscitar algún grado de desigualdad respecto de los delitos cometidos por otras personas por razones y en circunstancias radicalmente distintas. El arbitrio del legislador se justifica porque lo que

el legislador quiere borrar con una ley de amnistía son hechos y acontecimientos muy concretos, tanto si ha habido condenas penales como no.

Esta afirmación tiene su apoyo en la lectura de las amnistías que se promulgaron en los momentos de la transición política. La primera amnistía, por muchos olvidada, se promulga por **real decreto-ley de 30 de julio de 1976** y aparece firmada en La Coruña —no se alarmen, no en el pazo de Meirás, sino en el salón del Ayuntamiento de la plaza de María Pita—. Excluye expresamente de su ámbito los delitos de sangre y los cometidos contra el patrimonio económico de la nación a través del contrabando monetario, ya se hayan cometido fuera o dentro de España. Se justifica por la voluntad de la Corona de “promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación”. Injustificada e injustificablemente, se excluye a **los componentes de la Unión Militar Democrática (UMD)** que, como todos los amnistiados, tenían la intención de instaurar en nuestra patria un sistema democrático.

La Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 que es considerada por muchos políticos y por la gran mayoría de la judicatura española como **la madre de todas las amnistías** contiene imperfecciones técnicas y jurídicas, como ha puesto de relieve el mundo jurídico internacional de los derechos humanos, cuyos organismos han insistido en su derogación. El primer Parlamento democráticamente elegido la aprobó a pesar de sus deficiencias. En primer lugar, carece de exposición de motivos, lo que resulta extravagante si tenemos en cuenta que en su elaboración y debate debieron participar todos los partidos políticos que componían el arco parlamentario. No he podido averiguar a que se debe esta carencia. Por otro lado, acota espacios temporales para su aplicación y selectivamente se aplica exclusivamente a los delitos cometidos con intencionalidad política. Nunca se ha explicado por qué la firma **el presidente de las Cortes Generales, Antonio Hernández Gil** y no el presidente del Gobierno.

La última decisión política mayoritariamente considerada como una amnistía fiscal es la que se contiene en **el real decreto de 30 de marzo de 2012** por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Su exposición de motivos es extensísima, pero sustancialmente permite **la exoneración de responsabilidad penal** por las regularizaciones voluntarias efectuadas antes del inicio de actuaciones de comprobación o, en su caso, antes de la interposición de denuncia o querrela.

No tengo ninguna duda sobre la inconstitucionalidad de todo lo acordado para desarrollar la denominada hoja de ruta hacia la independencia de Cataluña, pero no me parece que pueda ser constitutivo de delito en una sociedad democrática. La innecesaria criminalización del conflicto está admitida hoy por amplios sectores de la representación parlamentaria que apoyó el Gobierno de coalición. Además, se acordó una prisión provisional a todas luces arbitraria, **según un grupo de trabajo de Naciones Unidas. La misma sentencia** del *procés* reconoce que todo se hubiese podido atajar con **la aplicación del artículo 155 de la Constitución.** Todos estos factores aconsejan, por razones de justicia y utilidad pública, una amnistía selectiva y determinada en el tiempo, por mucho que sectores ultramontanos, que no se hubieran opuesto a su concesión a Milans del Bosch y Tejero, la consideren como **una traición a la patria.**

La ley debe precisar su ámbito temporal. Me inclino por situar el cómputo inicial en **el referéndum convocado por Artur Mas** y el final en la fecha de **la concesión de los indultos,** teniendo en cuenta que lo que queda por amnistiar son los delitos de malversación, desobediencia y todos aquellos desórdenes públicos originados por las revueltas desencadenadas en torno a resoluciones judiciales previas y la sentencia. En todo caso, será una cuestión por determinar.

Han surgido objeciones de destacados juristas en torno a la discriminación que podría resultar a la hora de aplicar la amnistía solamente a los delitos cometidos en este contexto. El ámbito y delimitación de la amnistía lo determina el legislador, incluyendo o excluyendo determinadas conductas. Si alguien se toma la molestia de leer las amnistías de 1976 y 1977 podrá comprobar que solo fueron amnistiados, por malos tratos y torturas, **los componentes de la Brigada Político-Social,** quedando excluidos los policías y guardias civiles que utilizaron la tortura para arrancar confesiones a los delincuentes comunes.

En relación con mi propuesta de extender la amnistía a **los policías y guardias civiles encausados por los sucesos de Cataluña,** han surgido algunas discrepancias. En un artículo, Albert Noguera sostiene que la aplicación de la amnistía conformaría un acto ilegal en el ordenamiento jurídico internacional. El artículo está extensamente fundamentado y apoyado en textos internacionales y en resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las sentencias que cita se refieren a asesinatos y no al uso desproporcionado de la fuerza por unidades policiales. Elevarlo a la categoría de delitos contra la humanidad me parece, como mínimo,

disparatado. El reproche de que la amnistía atenta contra la división de poderes no se tiene en pie. Las penas impuestas en una sentencia condenatoria se ven continuamente reducidas por indultos o beneficios penitenciarios que nadie ha objetado.

Los irreductibles contraatacan con el argumento de la discriminación personal que supone, por ejemplo, amnistiar solo el delito de malversación atribuido a los políticos catalanes y no a otros malversadores. No creo que nadie sostenga que un funcionario que se apropia de caudales públicos y se fuga al extranjero pueda ser incluido en la amnistía.

Las posibilidades de la amnistía están abiertas. Solo falta un acuerdo político y la redacción de un texto que se tramite en el Parlamento y sea sometido a votación. Su aprobación reforzaría el valor democrático de la justicia. Exclusivamente los que se atrincheran en el primitivismo del “a por ellos” se oponen a su concesión. Nuestro sistema democrático tiene suficientes instrumentos para garantizar el íntegro cumplimiento de la Constitución.

El País – 26/09/2023