



Trabajo Fin de Grado

Título del trabajo:

La amnistía: un enfoque procesal

Autor:

Jesús Ignacio Aguaviva Pérez

Directora:

M^a Jesús Martínez Moreno

Facultad de Derecho

Curso 2023-2024

Resumen:

Casi cincuenta años después de la aprobación de la Ley de Amnistía del 15 de octubre de 1977, esta figura vuelve a estar en el centro del debate de la sociedad española con la Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En el presente trabajo, y con un punto de vista eminentemente procesal, se va a abordar la evolución histórica de este concepto, con la intención de comprender sus singularidades y dificultades a la hora de su aplicación vía el actual art. 666.4 LECrim. Asimismo, y a la hora de realizar este análisis, se estudiará cómo han optado los principales países de nuestro entorno por regular, o no, esta controvertida figura en sus respectivos marcos procesales.

Palabras clave:

Amnistía, Derecho Procesal, marco procesal, LECrim, regularización, encaje constitucional, singularidad.

Abstract:

Almost fifty years after the approval of the Amnesty Law of October 15, 1977, this figure is once again at the center of the debate in Spanish society with the Organic Amnesty Law for institutional, political and social normalization in Catalonia.

In this essay, and with an eminently procedural point of view, the historical evolution of this concept will be addressed, with the intention of understanding its singularities and difficulties when applying it via current art. 666.4 LECrim. Likewise, and when carrying out this analysis, we will study how the main countries in our environment have chosen to regulate, or not, this controversial figure in their respective procedural frameworks.

Key words:

Amnesty, Procedural Law, procedural framework, LECrim, regularization, constitutional fit, singularity.

ÍNDICE:

- 1) **INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.....Págs 4 y 5**
- 2) **LA AMNISTÍA..... Págs 6 a 9**
 - 2.1.- Dificultad en la conceptualización..... Págs 6 y 7
 - 2.2.- Diferencias entre indulto y amnistía Págs 8 y 9
- 3) **ACTUAL REGULACIÓN DE LA AMNISTÍA Págs 10 a 14**
 - 3.1.- La inclusión como artículo de previo pronunciamiento..... Págs 10 a 12
 - 3.2.- La amnistía fuera de los artículos de previo pronunciamiento...Págs 13 y 14
- 4) **DERECHO COMPARADO Págs 15 a 18**
 - 4.1.- ¿Regulación expresa?..... Págs 16 y 17
 - 4.2.- Diferencias procesales.....Págs 17 y 18
- 5) **LEY 46/1977, DE 15 DE OCTUBRE, DE AMNISTÍA..... Págs 19 a 23**
 - 5.1.- Contexto histórico.....Págs 19 y 20
 - 5.2.- Análisis de su articulado.....Págs 21 a 23
- 6) **LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA... Págs 24 a 38**
 - 6.1.- Contexto histórico.....Págs 24 y 25
 - 6.2.- Análisis de su Exposición de Motivos.....Págs 25 a 28
 - 6.3.- La amnistía en el procedimiento disciplinario.....Págs 28 a 33
 - 6.4.- Análisis del articulado.....Págs 33 a 38
- 7) **CONCLUSIONES..... Págs 39 a 41**
- 8) **BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA..... Págs 42 y 43**

1) INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El estudio de cualquier tipo de figura política y judicial que, *a priori*, implique una reconciliación, es un perfecto indicador de la inestabilidad social, política e ideológica que se vive en un país, pues, habitualmente, estas medidas nacen con el objetivo de dejar atrás una sociedad polarizada. Si nos sumergimos en la historia de nuestro país, veremos que estas circunstancias no nos son ni ajenas, ni lejanas en el tiempo, ya que estos factores fueron determinantes para comprender el desarrollo político e histórico de la Transición.

Una de las medidas adoptadas por aquel entonces, y de las que más se ha hablado recientemente, fue la Ley de Amnistía, una promulgación sumamente excepcional, si bien propia de situaciones históricas convulsas en las que se pretende lograr la reconciliación de la nación, pues con su aplicación, se subsanaban aquellos casos donde el Derecho creaba más inconvenientes para el condenado o alteraba gravemente la convivencia social.

Las instituciones jurídicas de la amnistía, el indulto y en general, de las figuras de gracia como tal, existen desde la antigüedad, aunque no con las características diferenciales que tienen en el moderno Estado constitucional. Así, actualmente, 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. En nuestro país, pese a que nuestra Constitución no recoge como tal una referencia expresa a la viabilidad de estas medidas, la amnistía ha vuelto al debate político con la Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Pero por mucho que esta figura no se haya discutido en nuestro país en casi 50 años, es precisamente esta conjugación de necesidad, pero a la vez de excepcionalidad, lo que, a mi juicio, le confiere a la amnistía un interés innegable. Y tanto es así, que, en la literatura, principalmente desde la Transición, ha sido una constante su estudio, pues la trascendencia del tema es enorme si lo consideramos desde la amplitud de todos sus enfoques, por lo que permitiría incluso un trabajo interdisciplinar.

No obstante, y en consonancia con el área del Derecho a la cual se circunscribe el presente trabajo, a lo largo del mismo se pretende aportar una nueva perspectiva a este debate, centrándose en el encaje de esta figura en nuestro ordenamiento procesal.

Esta nueva perspectiva, permitirá comprender mejor el funcionamiento de este tipo de instrumentos y las implicaciones que estos tienen sobre el correcto funcionamiento del poder judicial, pues no dejan de ser interrelaciones del poder ejecutivo y judicial.

Así pues, el trabajo estará formado por tres bloques;

El primero de ellos tratará de definir el concepto de amnistía y sus principales diferencias respecto a otras medidas de gracia como pueden ser los indultos, recabando y analizando información acerca de sus implicaciones en el proceso, así como problemas que acarrea cada uno.

El segundo bloque profundizará, precisamente, en esos efectos procesales que produce la amnistía según nuestro ordenamiento jurídico. Así mismo, se realizará un análisis comparativo con los principales países de nuestro entorno.

Y en último lugar, en el tercer bloque, se analizarán las dos amnistías que han estado en el debate en nuestro país: la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y la Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, llevada a cabo a finales de 2023.

2) LA AMNISTÍA

2.1.- Dificultad en la conceptualización

La Real Academia de la Lengua Española la define como el “olvido legal de delitos que extingue la responsabilidad de sus autores”¹. Como vemos, más allá de sugerir que es un procedimiento legal que implica, tras la aplicación del mismo, la desaparición en el plano jurídico de la autoría y carga, es una definición un tanto escueta y plana, propia de una institución ajena del mundo jurídico.

Y puesto que se trata de un concepto del campo del Derecho, resulta ineludible la consulta de un diccionario específico de esta temática. No obstante, fruto de la complejidad de esta institución, a lo largo de los años, numerosos autores han intentado plantear su definición, sin llegar a encontrar nunca una unanimidad. Y es que, aunque podría parecer *a priori* un debate sencillo acerca de un concepto estático, esta figura ha estado sometida a continuos cambios al tiempo que lo hacia nuestra sociedad, lo que ha propiciado este desacuerdo entre los expertos.

De este modo, encontramos distintas definiciones en el diccionario oficial del Consejo General del Poder Judicial² según la rama del derecho a la que preguntemos:

- El Derecho Constitucional define la amnistía como la “forma de ejercicio del derecho de gracia que corresponde a los poderes públicos”

A diferencia del indulto, que se basa en razones de equidad y se concede individualmente, la amnistía tiene naturaleza colectiva y se ordena normalmente por razones de orden político de carácter extraordinario como el término de una guerra civil o un periodo de excepción.

¹ *Diccionario de la Lengua Española*

² Visto en: <https://dpej.rae.es/#>

- Para el Derecho Financiero supone la “extinción por ley del derecho de crédito que ostenta la Hacienda pública frente a colectivos de obligados tributarios por razón de determinados tributos o hechos tributarios.”

Constituye una ruptura de los principios constitucionales de generalidad, capacidad económica e igualdad de los tributos. También supone una excepción a lo establecido en el artículo 7.2 de la LGP 47/2003, que prohíbe la concesión de exenciones, condonaciones, rebajas o moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda pública estatal salvo en los casos y formas previstos en las leyes.

- El Derecho Administrativo, por su parte, la define como la “extinción de la responsabilidad mediante una forma de ejercicio del derecho de gracia que supone la extinción de la infracción y de todas sus consecuencias”

Resulta evidente que la amnistía es algo enormemente complejo como para tener una única definición, y que, si esta existiera, cabría entenderla como un método judicial excepcional por el que se pretende dar salida de situaciones especialmente conflictivas y de difícil resolución, con el objetivo siempre de una reconciliación en el horizonte. Pero volviendo al marco del Derecho Procesal que nos ocupa, la amnistía se convierte en una “declaración general y abstracta, basada en razones políticas excepcionales, por medio de la cual el poder público renuncia a seguir puniendo determinadas conductas”³.

Como se irá viendo a lo largo del presente estudio, hasta ahora, en nuestro país se daba la especial situación que pese a no ser una de las causas de extinción de la responsabilidad penal vía el art. 130 CP, sí que viene recogida en el art. 666.4 LECrim como una causa de sobreseimiento libre. Y, sin embargo, a raíz de la nueva Ley de amnistía que se analizará en los siguientes apartados, se pretende modificar el art. 130 CP para incluir la amnistía como una causa de extinción de la responsabilidad penal, lo que implica que el análisis requiera de una mayor sensibilidad para encontrarle encaje a la amnistía, tanto en la propia normativa procesal, como en un código de eminente naturaleza material.

³ Visto en Mapelli Caffarena, B. *Las consecuencias jurídicas del delito*

2.2.- Diferencias entre indulto y amnistía

En nuestro país, el indulto también ha sido objeto de muchos estudios. Mientras que este sí que se recoge en nuestro ordenamiento jurídico, en cambio, la amnistía ha sido escasamente regulada. Tan solo dos textos constitucionales, el de 1869 y 1931, hacen mención de la amnistía.⁴ La actual Constitución de 1978, por el contrario, no hace mención alguna a la amnistía.

La amnistía, que como se ha indicado antes no es una de las causas de extinción de la responsabilidad penal vía el art. 130 CP, fue promulgada en España por Ley 46/1977, de 15 de octubre, representando una renuncia por parte del Estado al *ius puniendi* sobre ciertos delitos de intencionalidad política, de rebelión, sedición y denegación de auxilio. Por el contrario, el indulto es una medida de gracia, de carácter excepcional, consistente en la remisión total o parcial de las penas de los condenados por sentencia firme, que otorga el Rey, a propuesta del Ministerio de Justicia, previa deliberación del Consejo de Ministros, que se hará público mediante Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado, y pudiendo ser solicitado por cualquier reo ante cualquier clase de delitos.

El indulto, además, se diferencia de la amnistía en que no es real sino personal. Es decir, en lugar de referirse al delito borrando su criminalidad, beneficia al delincuente, en relación con la pena que le ha sido impuesta, librándolo de la ejecución, en todo o en parte. Por tanto, no influye durante el proceso, sino que sus consecuencias son a futuro, pues sin revocar el fallo de los jueces, levanta la pena impuesta, por razones especiales y distintas a las que los jueces deben tener en cuenta.

A esta diferencia entre el indulto y la amnistía se refiere la STS 23 junio 1976⁵:

“El indulto, en buena técnica penal, es una institución post- sententian, que requiere para operar, la existencia previa de una resolución condenatoria, cuya pena, total o parcialmente, se deja de cumplir por el inculcado, ante razones humanitarias o de otra índole que lo justifican, mientras que la amnistía, acaba con el delito cometido y con todos sus efectos, y tanto puede ser aplicada antes como después de la sentencia”

⁴ Entre ellos, el Acta Adicional a la Constitución de 1845, de 15 de septiembre de 1856, que estuvo en vigor entre septiembre y noviembre de 1856, y fue el primer texto constitucional que recogía la amnistía.

⁵ ECLI:ES:TS:1976:305

Por su parte, la amnistía anula la acción penal y la pena. El Estado anula su persecución delictual y, si lo hubiera, borra el posible delito. Es decir, surte sus efectos antes, durante y después del proceso. Y es por naturaleza y razón de ser, general, pues abarca a todos los sujetos comprometidos en una clase de delitos.

Dicho de otra manera, el indulto “solamente” extingue la pena del indultado, mientras que la amnistía extingue la acción penal y la pena, si antes hubiese sido impuesta. A estos efectos, la literatura la define como “la suspensión temporal y relativa de la ley penal”.

Los Códigos Penales modernos de nuestro entorno son más proclives a ubicar la amnistía entre las causas que extinguen la acción penal. En cambio, como se ha dicho anteriormente, ni nuestro CP actual, ni nuestra actual Constitución de 1978, hacen mención alguna a la amnistía, lo que aviva el debate en torno a esta figura. La Constitución española, simplemente prohíbe los “indultos generales” en su art. 62, i:

Corresponde al Rey:

Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.

En cualquier circunstancia, por su propia naturaleza, la amnistía ha de tratarse como una causa extintiva del delito, pues la amnistía da un beneficio que no puede renunciarse, pero sí puede discutirse su aplicación, en cada caso concreto, para establecer si se dan o no las condiciones legales. Ello es competencia de la función jurisdiccional del Poder Judicial, función pública que es exclusiva e indelegable según el art. 117 de nuestra Constitución:

La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

En todo caso, en el presente trabajo carece de relevancia ahondar, de momento, más en el debate sobre la constitucionalidad o no de la amnistía al no estar ya contemplada como causa de extinción de la responsabilidad penal. Por ello, hasta analizar las diferentes Leyes de amnistía aprobadas en nuestro país, el presente trabajo se centrará en la amnistía como una posible causa extintiva del delito.

3) ACTUAL REGULACIÓN DE LA AMNISTÍA

3.1.- La inclusión como artículo de previo pronunciamiento

En nuestro marco procesal, y como se ha dicho en el anterior apartado, la amnistía no es una causa de extinción de la pena según el art. 130 CP. Pero en cambio, sí que viene recogida gracias al art. 666.4 LECrim:

Serán tan sólo objeto de artículos de previo pronunciamiento las cuestiones o excepciones siguientes:

4.ª La de amnistía o indulto.

Debido a esta singularidad legislativa, es especialmente sensible la situación de la amnistía en la vía penal, pues el sobreseimiento que produce la aplicación de la amnistía, impide que se aclare si se cometió la falta o el delito que se amnistía, pero no puede impedir que la calificación provisional que sirve de fundamento a la aplicación de la amnistía implique una condena social externa.

Como vemos, la amnistía sólo se recoge en nuestro ordenamiento como un artículo de previo pronunciamiento. Por ello, considero importante el análisis de estas figuras para entender en qué lugar ha dejado el legislador a la amnistía y sus posibles efectos.

Los artículos de previo pronunciamiento se definen como aquellas cuestiones procesales que han de examinarse de forma preliminar, con anterioridad a la iniciación del juicio, para resolverla antes de conocer el fondo. Concretamente, son artículos de previo pronunciamiento la declinatoria de jurisdicción, la cosa juzgada, la prescripción del delito, la amnistía o indulto, y la falta de autorización administrativa para procesar.

En consonancia con su diversa naturaleza, los artículos de previo pronunciamiento tienen efectos de muy distinto alcance que van desde la absolución en la instancia y remisión al Tribunal competente (declinatoria de jurisdicción), al dictado de una decisión sobre el fondo equivalente a una sentencia absolutoria (supuestos de cosa juzgada, prescripción, amnistía o indulto), o bien la suspensión temporal del procedimiento (supuesto de falta de previa autorización).

Pero en todo caso, constituyen formas excepcionales de finalizar el proceso, en contraposición con el dictado de la sentencia subsiguiente al Plenario que sería su finalización normal.

En el marco del procedimiento ordinario por delitos graves (regulado en los artículos 667 y ss. LECrim), una vez decretada la apertura del juicio oral no se pasa de manera inmediata a la celebración de sus sesiones, sino que, ante el tribunal competente para el enjuiciamiento, se desarrollan una serie de trámites que son de carácter fundamental. El primero de ellos es el posible planteamiento de estos artículos de previo pronunciamiento, a través de los cuales se pretende evitar que llegue a celebrarse el juicio. Y, en caso de que estos no se planteen o de que, planteados, sean desestimados, es preciso formular las alegaciones que se sostendrán en el juicio, a través de los llamados «escritos de calificación provisional».

Una vez que le hayan sido entregados a cada parte los autos para formular el escrito de calificación, tiene un plazo de tres días para proponer los llamados artículos de previo pronunciamiento.

Planteados un artículo de previo pronunciamiento, se abre un incidente que suspende el curso de las actuaciones. Las demás partes personadas contestarán en el plazo de tres días conforme dispone el artículo 668 LECrim.

Transcurrido tres días, el Tribunal estimará o denegará la reclamación de documentos, recibiendo el artículo de previo pronunciamiento a prueba en caso de estimación por el plazo que considere necesario y que en ningún caso podrá superar los ocho días, transcurrido el cual, señalará día para la vista, en la que las partes podrán informar lo que convenga a su derecho, resolviendo por auto al día siguiente.

Conforme se dispone en el artículo 674 LECrim, si se proponen varias cuestiones, y una de ellas fuera la declinatoria de jurisdicción, el tribunal deberá resolverla antes que las demás, y solo si no la estima pasará a resolver el resto. Por el contrario, si se plantea solo amnistía-indulto y se estima, se dictará auto de sobreseimiento libre, mandando que se ponga en libertad al procesado. Si las desestima, mandará seguir la causa.

Contra el auto resolutorio de la declinatoria y contra el que admita las excepciones 2ª, 3ª y 4ª (indultos y amnistía) del artículo 666 LECrim, procede el recurso de apelación. Contra el que las desestime, no se da recurso alguno salvo el que proceda contra la sentencia.

Por su parte, cuando nos hallamos en el ámbito del procedimiento abreviado, y según se regula en el artículo 786.2 LECrim, el legislador ha querido acortar la duración de las actuaciones, suprimiendo algunas y, sobre todo, concentrando otras que, en el procedimiento ordinario, aparecen dispersas en el tiempo. Lo más relevante de todo es que en el procedimiento abreviado se suprimen las actividades previas a la celebración del juicio oral, por lo que en lo que se refiere a los «artículos de previo pronunciamiento», su planteamiento ya no se hará de forma separada, sino en el propio acto del juicio oral, a su inicio, siendo este el único cambio del cauce procesal. El Juez, tras oír al resto de las partes, resolverá en ese momento. Frente a la resolución adoptada no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de la pertinente protesta y de que la cuestión pueda ser reproducida, en su caso, en el recurso frente a la sentencia.

Y, por último, estas cuestiones también se pueden plantear en un Procedimiento ante el Tribunal de Jurado. El artículo 36 de la Ley Orgánica 5/95, que lo regula permite que, al tiempo de personarse, las partes planteen la concurrencia de las excepciones previstas en el artículo 666 Ley Enjuiciamiento Criminal, con la misma tramitación que en Procedimiento Ordinario.

Fuera del marco analizado en este apartado, la amnistía se nombra muy esporádicamente en nuestro país. Tanto es así, que la LECrim actual solo recoge el supuesto de que el juicio no haya comenzado. Por ello, en las siguientes líneas se abordarán aquellos supuestos en los que, por el simple hecho del momento de aprobación de la Ley de amnistía, no sea posible articular esta medida en el proceso mediante los artículos de previo pronunciamiento.

3.2.- La amnistía fuera de los artículos de previo pronunciamiento

Debido a la escasa regulación de la amnistía en nuestro país, nos vemos abocados a realizar un ejercicio de imaginación preguntándonos como podría ser una posible regulación pormenorizada de la amnistía, teniendo en cuenta las herramientas de nuestro actual marco jurídico. En concreto, nos preguntamos qué pasaría si:

- 1) Se plantea una amnistía cuando el procedimiento se encuentra en un momento procesal en que no es posible tramitar un artículo de previo pronunciamiento.
- 2) Se plantea una amnistía cuando ya se ha dictado sentencia.

En lo que respecta a la primera posibilidad, puesto que en el procedimiento ordinario los artículos de previo pronunciamiento suponen un trámite individual y añadido respecto a lo que ocurre en el procedimiento abreviado, se hace necesaria otra vez una distinción entre ambos tipos de procedimientos:

- En el procedimiento ordinario, recordemos que los artículos de previo pronunciamiento se formulan una vez decretada la apertura del juicio oral y antes de la celebración de la sesión, con lo que si se planteara la amnistía una vez acabado este plazo, solo cabría analizarla ya en la propia sesión del juicio oral.

Este hecho supondría que, en lo que se refiere a la amnistía, su planteamiento ya no se haría de forma separada, sino en el propio acto del juicio oral, a su inicio, tal y como ocurre en el procedimiento abreviado, siendo este el único cambio del cauce procesal.

- Más problemas presentaría este supuesto en un procedimiento abreviado, pues ante un hecho sobrevenido (y posterior al propio juicio oral) como sería la aprobación de una Ley de amnistía, considero que la única manera de volver a incluir la amnistía en un cauce válido, sería mediante un escrito de hechos de nueva noticia que las partes (o el Ministerio Fiscal) deberían presentar, con similitud a lo establecido en los arts. 284 y ss. de la LEC, que incluso podrían actuar de manera supletoria.

Y en cuanto al segundo supuesto planteado, es decir, que la amnistía se aprobase en un momento en el cual ya se ha dictado sentencia, también aprecio dos posibilidades atendiendo a, como se verá más adelante en el trabajo, nuestra experiencia regulando esta figura:

- Que la propia Ley de amnistía habilite al juez de oficio a reabrir el caso y dictar resolución apreciando la amnistía.

Esta es la alternativa por la que parece que el legislador ha optado recientemente con la Ley de amnistía de 2023, pues como se verá más adelante en el trabajo, se hace gala de una gran “sistematización procesal” en la cual se especifican actuaciones concretas a llevar a cabo por el juez sin importar el momento del proceso en el que nos encontremos.

- La interposición de un recurso de revisión penal por hechos nuevos.

Esta opción, en mi opinión, no es para nada despreciable, pues, además de que evitaría disparidad de regulaciones según la Ley en cuestión que se aprobara, los artículos 954 y siguientes de la LECrim (preceptos posteriormente desarrollados por la Sentencia del Tribunal Supremo nº 14/2023, de 19 de enero) ya regulan el recurso de revisión, contemplando el supuesto de que después de la sentencia penal «sobrevenga el conocimiento de hechos o elementos de prueba, que, de haber sido aportados, hubieran determinado la absolución o una condena menos grave».

Además, por comparación, otro argumento que refuerza la validez de este recurso en el caso que nos ocupa, es la similitud del art. 954.1 d) LECrim con el art. 286.1 LEC, donde se establece que *“Si precluidos los actos de alegación [...] y antes de comenzar a transcurrir el plazo para dictar sentencia, ocurriese o se conociese algún hecho de relevancia, las partes podrán hacer valer ese hecho, alegándolo de inmediato”*

Por todo ello, y aunque la regulación de la amnistía en la actualidad es escasa, nuestro ordenamiento ya cuenta con varias herramientas que podrían ser de utilidad si se pretende reintroducir esta figura en el debate. Quizás por la falta de tradición, nuestros legisladores no se atrevieron en su momento a darle una regulación pormenorizada, con lo que también convendría hacer un análisis comparativo con el resto de países de nuestro entorno.

4) DERECHO COMPARADO

La amnistía, como medida de gracia que extingue la responsabilidad penal por delitos, presenta diferencias significativas en su regulación entre España y el resto de Europa. Por ello, considero relevante su análisis comparativo en el presente trabajo.

El propio texto de la Ley de amnistía, consciente de la polarización que puede generar, y con un claro afán de acercar posturas⁶, recoge en su exposición de motivos no solo su posible argumentación acerca de su encaje constitucional, sino también ejemplos de otras medidas similares en otros países. Así, afirma que “la amnistía ha sido utilizada en numerosas ocasiones en nuestra tradición jurídica” y que “se reconoce en el orden constitucional de buena parte de los países de nuestro entorno geográfico e influencia jurídica”, estando prevista expresamente en los textos constitucionales de Italia, Francia o Portugal.

No obstante, no solo resalta aquellos países que la regulan expresamente, sino que también señala que:

“También existen otras normas constitucionales de países europeos que, si bien no mencionan expresamente la amnistía, como en el caso de Alemania, Austria, 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.”

⁶ En palabras de José Luis Orella, profesor de Historia Contemporánea en la Universidad CEU San Pablo, estas amnistías que menciona la exposición de motivos de la Ley se han concedido con el objetivo de lograr “una pacificación social, cancelar el pasado o para crear una situación de convivencia nueva”.

Si bien es cierto que comparar la situación española con la de otros países europeos puede permitir comprender mejor sus diferentes perspectivas y enfoques, tal y como sugiere la Ley, no conviene obviar que cada amnistía nace de unas situaciones excepcionales concretas y para nada generalizables.

Además, la presencia de regulación expresa, o no, de esta figura en cada ordenamiento, condiciona indudablemente la práctica jurisdiccional de cada país, propiciando un rico y diverso marco jurídico dado al debate, pero de difícil homogeneización y trasposición entre países. Por ello, el análisis comparativo que se hará a continuación, y, teniendo esta idea como base, no puede resultar definitivo, debiendo primar sobre él nuestra propia actividad jurisdiccional.

4.1.- ¿Regulación expresa?

Los principales países de nuestro entorno que recogen expresamente esta figura en sus constituciones son Italia, Francia y Portugal.

En el caso italiano, su experiencia más importante con esta figura se dio en 1946, cuando al concluir la Segunda Guerra Mundial, se aprobó por decreto presidencial, su primera ley para amnistiar los delitos políticos, militares y comunes derivados del conflicto.

Por su parte, las amnistías en Francia se han repetido con mayor asiduidad a lo largo de la historia. En concreto, Francia ha promulgado hasta 5 leyes de amnistía, pero por su similitud en cuanto a las causas que la provocaron, merece la pena nombrar las de 1988 y 1989, donde la Asamblea Nacional francesa aprobó medidas de gracia para los independentistas del Frente Socialista de Liberación Nacional Canaco de Nueva Caledonia, quedando, eso sí, excluidos de la ley los delitos de sangre.

Y el último país de nuestro entorno más cercano que regula la amnistía expresamente es Portugal. El artículo 161 de la Constitución de Portugal establece que “compete a la Asamblea Republicana conceder amnistías y perdones genéricos”. Desde la Revolución de los Claveles, el golpe de Estado de 1974 que permitió el fin de la dictadura en Portugal, este país ha concedido tres amnistías, siendo destacables la de 1979 por su similitud con nuestra Ley de Amnistía de 1977, y la de 2023, cuando se aprobó la Ley 38-A/2023, de 2 de agosto, que amnistía a todos los jóvenes de entre 16 y 30 años por la comisión de determinados delitos, con motivo de la visita del papa Francisco a dicho país.

No obstante, esta última iniciativa de nuestro país vecino guarda muchas diferencias con la última Ley española, pues entre los delitos excluidos de la amnistía portuguesa se encuentran, en consonancia con la tradición europea, los delitos contra la soberanía nacional y contra la vigencia del Estado de derecho (letra e), los delitos de malversación (letra v) y sobre todo, y como se tratará más a fondo en su correspondiente apartado, los delitos de terrorismo (letra f, apartado i), al margen de que haya o no sentencia firme.

Pero especialmente relevantes pueden ser, por su mayor similitud con España, los casos de los países que no contemplan la amnistía en sus Constituciones, pero que sí las han acabado por conceder. Aquí hay que nombrar los casos alemanes e irlandeses.

El Gobierno alemán aprobó dos leyes con el fin de lograr la “desnazificación” en 1949 y en 1954. Gracias a estas normas de amnistía, la gran mayoría de los perpetradores nazis castigados por los tribunales alemanes fueron indultados y sus sentencias, así como los veredictos de los tribunales, fueron eliminados de los antecedentes penales.

Y en el caso irlandés, aunque su Constitución tampoco incluye la amnistía, el Gobierno aprobó una ley en 2013 para amnistiar a los desertores de la Segunda Guerra Mundial.

4.2.- Diferencias procesales

Desde la perspectiva del derecho procesal, la amnistía se configura como una figura jurídica compleja con importantes diferencias entre España y el resto de Europa. Este análisis comparativo se centra en tres aspectos clave: naturaleza jurídica, momento y efectos procesales.

Pese a que en España la amnistía no se encuentra incluida en el art. 130 CP actualmente, acaba operando como un perdón general que extingue la acción penal y los efectos penales del delito. Por su parte, en el resto de Europa, la naturaleza jurídica de la amnistía varía según el país, pues en algunos casos sí que se concibe como una causa de extinción de la responsabilidad penal, mientras que en otros se la considera como una causa de sobreseimiento del procedimiento. En cuanto al momento procesal en el que puede ser aplicada, en España la amnistía puede ser aplicada en cualquier momento del proceso penal, pues ya se analizó anteriormente su aplicación como artículo de previo pronunciamiento, y además, la ley de amnistía de 1977 implicó aplicarla incluso después de una sentencia condenatoria firme.

En el resto de Europa, el momento procesal en el que puede aplicarse la amnistía varía considerablemente. Algunos países como en Italia, la amnistía puede ser aplicada en cualquier momento del proceso penal, mientras que en otros como en Portugal, solo puede ser aplicada antes del juicio oral.

Y en cuanto a los efectos procesales, en España, como ya se ha dicho, la amnistía produce la extinción de la acción penal y de los efectos penales del delito, variando esto en el resto de Europa, pues en algunos países solo extingue la acción penal, mientras que en otros también borra los antecedentes penales.

En el grupo de países donde la amnistía extingue la acción penal y borra los antecedentes penales se encuentran Italia o Portugal.

En el caso de la amnistía italiana, regulada por la Ley 24 de marzo de 1953, extingue la acción penal y borra los antecedentes penales para algunos de los delitos incluidos en la ley. Así, la citada Ley 24/1953 establece la "*cancelación de las anotaciones en el registro de condenas penales*" para algunos casos específicos, como delitos contra la propiedad o contra la salud pública, quedando excluidos los delitos de terrorismo, los delitos de lesa humanidad y los delitos de genocidio.

Y en el caso de Portugal, la amnistía portuguesa, regulada por la Ley 28/82 de 15 de noviembre, extingue la acción penal y borra los antecedentes penales para los delitos exclusivamente políticos, que son aquellos que tengan como objetivo el cambio del régimen político o social, se cometan en el ejercicio de derechos políticos fundamentales y no sean delitos comunes. Ejemplos de delitos políticos serían manifestaciones no violentas, o desobediencia civil.

Y en cambio, dentro de los países donde la amnistía solo extingue la acción penal, podemos nombrar a Francia o a Alemania.

Nuestro país vecino distingue entre dos tipos de amnistía: general e individual. En ambos casos, la amnistía solo extingue la acción penal. Los antecedentes penales de la persona amnistiada no se borran en el mismo proceso, pues solo es posible solicitar la eliminación de los mismos en otro proceso aparte.

5) LEY 46/1977, DE 15 DE OCTUBRE, DE AMNISTÍA

5.1.- Contexto histórico

Tras la muerte de Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975, España inició un proceso de transición a la democracia. A partir de entonces, liderados por el rey Juan Carlos I y el gobierno de Adolfo Suárez y basados en el principio del "espíritu de reconciliación", se inicia una carrera desenfrenada para acabar con todas aquellas situaciones injustas creadas por la dictadura franquista⁷.

Uno de los principales obstáculos a la reconciliación era la situación de los presos políticos⁸. Tras la muerte de Franco, las cárceles españolas albergaban a miles de personas que habían sido condenadas por motivos políticos. La liberación de estos presos era una demanda fundamental de la oposición democrática, que llevó al gobierno de Suárez a conceder un indulto general a los presos políticos⁹. Este indulto fue criticado por ser poco inclusivo y la oposición exigió una amnistía plena, que perdonara todos los delitos políticos, sin importar su fecha de comisión o su gravedad.

Así, las movilizaciones que se produjeron culminaron con la aprobación del Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1976, por el que se amnistiaban *“los delitos y faltas de intencionalidad política [...] en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio económico de la Nación...”*¹⁰.

⁷ MORÁN, G., “La constitución en reino de desmemoriados”, *El precio de la transición*. 1991.

⁸ MARTÍN PALLÍN, J.A., “Los Límites de la Memoria y las Limitaciones de la Ley”, *Derecho y Memoria Histórica*.

⁹ Antecedente del Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1976, núm. 10/76, en B.O.E. 3 y 4 de agosto de 1976.

¹⁰ AGUILAR FERNANDÉZ (2008: 289) señala, según la Memoria del Fiscal del Reino de 1977, que de la amnistía de 1976 se beneficiaron hasta 286 presos políticos.

No obstante, como se puede apreciar en la jurisprudencia de la época, esta amnistía, pese a ser más amplia que el primer indulto, tuvo poca repercusión en la práctica, debido a la interpretación restrictiva por parte de los jueces de la cláusula de “no poner en peligro la vida de nadie”.

Tras intensas negociaciones, el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo y el 15 de octubre de 1977 se aprobó la Ley de Amnistía. Esta ley amnistiaba todos los delitos políticos cometidos hasta el 6 de octubre de 1977, incluyendo los delitos de sangre, principal diferencia de esta ley de amnistía respecto a otras iniciativas similares europeas.

El hecho de que la Ley de Amnistía fuera aprobada por consenso entre el gobierno y la oposición fue un hito fundamental en el proceso de transición española. Tal fue su espíritu, que en el propio preámbulo de la amnistía se advertía que:

“la Corona simboliza la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos que integran la indisoluble comunidad nacional española. Por ello, es una de sus principales misiones promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación, culminando así las diversas medidas legislativas que ya, a partir de la década de los cuarenta, han tendido a superar las diferencias entre los españoles”.

Pero pese al hito que supuso en su momento, la Ley de Amnistía de 1977 no ha estado exenta de polémica desde su aprobación. Los críticos de la ley argumentan que ha permitido la impunidad de los delitos de sangre cometidos durante la dictadura, impidiendo la reparación de las víctimas y la investigación de los crímenes cometidos durante ese periodo.

Sin lugar a duda, el punto que más controversia ha creado a lo largo de la democracia fue la introducción en la amnistía de “los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas”, pues dicha inclusión en la Ley de 1977 ampliaba la amnistía a las autoridades franquistas.

Sin embargo, en la actualidad, la Ley de Amnistía sigue siendo una ley vigente en España y para comprender mejor esta figura en nuestro país, considero conveniente un análisis de su articulado, así como de los efectos y novedades procesales que trajo consigo.

5.2.- Análisis de su articulado

Aprobada en las Cortes Generales el 15 de octubre de 1977 y publicada en el Boletín Oficial del Estado de 17 de octubre de ese mismo año, consta de un total de 12 artículos, los cuales se procederán a analizar en los siguientes párrafos.

En el primer artículo se dictamina que dicha ley alude a todas las personas que están en la capacidad de ser amnistiadas, siendo estas todas las personas que cometieron crímenes de motivación política con anterioridad al día 6 de octubre de 1977, pero con la excepcionalidad de que cada etapa histórica tenía sus propias peculiaridades para conseguir la amnistía. De esta forma, se hace una triple división temporal:

Todos los crímenes de motivación política que se hubieron cometido antes del 15 de noviembre de 1976, sin importar cual fuera el resultado de estos, serían amnistiados.

Del mismo modo, continua el artículo primero, diciendo que también se declaran amnistiados todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el 15 de diciembre de 1976 y el quince de junio de 1977 (fecha de las primeras elecciones generales de la Democracia) “cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España”, siendo evidente la intención del legislador de dar una salida a la banda terrorista ETA¹¹.

El tercer y último tiempo corresponde a los cinco meses siguientes a las elecciones generales de junio de 1977 (15/6/1977 a 6/11/1977), durante el cual, para ser amnistiado, las motivaciones tenían que ser las mismas que en la etapa anterior, y, además, no haber supuesto “violencia grave contra la vida o la integridad de las personas”.

¹¹ MARTÍN PALLÍN, J.A., “Amnistía”, op., cit., p. 61.

De esta forma, observamos que se marcan tres tiempos en los que el mismo delito tiene una consecuencia penal diferente.

Esto responde a necesidades de la época, ya que lo que se buscaba era estabilidad política y consolidación democrática, siendo cada vez más estricto con el olvido de los crímenes.

El artículo segundo, por su parte, enumera una serie de delitos comprendidos dentro de la amnistía de 1977, entre los que destacan los delitos de rebelión y sedición, los delitos y faltas tipificados en el Código de Justicia Militar, castigados en la dictadura.

Enlazando este punto con los artículos 6,7 y 8, se deja claro que la aplicación de esta ley “extingue la responsabilidad criminal”, y, además, todos los ciudadanos amnistiados tendrían borrados los “antecedentes penales y las notas desfavorables, aunque estos ya no se encuentren con vida”.

Además, *“la amnistía deja sin efecto las resoluciones judiciales y actos administrativos o gubernativos que hayan producido despidos, sanciones [...] de trabajadores por cuenta ajena, derivados de los hechos contemplados en los artículos primero y quinto”*, con lo que los funcionarios amnistiados que habían perdido su puesto de trabajo vuelven a él.

Procesalmente, tienen también un gran impacto los artículos 9, 10 y 11, estableciendo la exclusividad de la actividad jurisdiccional, así como las actuaciones pertinentes a llevarse a cabo por los jueces tras la aplicación de la ley.

El artículo noveno, en concreto, establece que *“La aplicación de la amnistía, en cada caso, corresponderá con exclusividad a los Jueces, Tribunales y Autoridades Judiciales correspondientes, [...] cualquiera que sea el estado de tramitación del proceso”*.

Evidentemente, la Ley de Amnistía quería ser uno de los pilares de la Transición, estableciendo unos principios democráticos y de separación de poderes completamente ajenos al Franquismo.

Así, este artículo noveno de la Ley de Amnistía, se vio posteriormente reforzado por la exclusividad, en su vertiente positiva, que promulga la Constitución Española en su art. 117.3 y desarrolla el art.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, siendo, por tanto, los Jueces y Magistrados los únicos que pueden juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sin injerencias de los otros poderes del Estado.¹²

Del mismo modo, continua el artículo noveno diciendo que “la decisión se adoptará en el plazo máximo de tres meses” y que la amnistía se aplicará “de oficio o a instancia de parte con audiencia, en todo caso, del ministerio fiscal”, siendo la acción para solicitarla pública.

La presencia del ministerio fiscal en el proceso penal depende del tipo de delito de cuya persecución se trate. Tratándose de delitos públicos en su mayoría, la ley de amnistía vuelve a ir en consonancia con el resto de nuestra legislación, estableciendo que la intervención del ministerio fiscal será en todo caso necesaria, estando legitimado para ejercer la acción penal.

Y en último lugar, el artículo diez establece las actuaciones a seguir en aquellos procesos ya finalizados, debiendo la autoridad judicial competente ordenar la inmediata libertad de los beneficiados por la amnistía que se hallaren en prisión y dejando sin efecto las órdenes de busca y captura de los que estuviesen declarados en rebeldía.

¹² Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional trata este asunto en su STC 265/1988, de 22 de diciembre

6) LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA

6.1.- Contexto histórico

El *procés* catalán ha sido una larga y compleja época que ha marcado la política catalana y española en la última década. El origen del *procés* se encuentra en el crecimiento del sentimiento independentista en Cataluña, impulsado por la crisis económica y la percepción de un trato desigual por parte del gobierno español.

En 2010, Artur Mas, nada más llegar a ser presidente de la Generalitat de Cataluña, propuso un pacto fiscal con el gobierno español, que fue rechazado. Este hecho intensificó el sentimiento independentista y llevó a Mas a convocar elecciones anticipadas en 2012, en las que CiU (partido independentista) ganó por mayoría simple.

Tras las elecciones, y con una mayoría independentista reforzada, el Parlamento de Cataluña aprobó la Declaración de Soberanía, un texto, que, aunque con poco recorrido, fue muy simbólico al afirmar el derecho de Cataluña a la autodeterminación. Dos años después, y entrando en el punto álgido del *procés*, Arthur Mas celebró una consulta no vinculante sobre el futuro político de Cataluña, con un 80% de votos a favor de la independencia.

En 2015, la crispación en Cataluña creció rápidamente con las elecciones autonómicas cada vez más cerca. El partido político Ciudadanos fue quien se alzó con la victoria en cuanto a número de escaños se refiere, pero fue la coalición independentista liderada por Carles Puigdemont, Junts pel Sí, quien, junto con otras fuerzas independentistas, consiguió gobernar, lo que marcó un punto de no retorno en la gestión del *procés*.

En 2017, y ya sin solución de continuidad, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Transitoriedad Jurídica y de Fundació de la República Catalana, lo que preparó el terreno para la posterior celebración de un referéndum de independencia el 1 de octubre.

Pese a las constantes advertencias de los poderes a nivel estatal, el gobierno catalán llevó a cabo el referéndum el 1 de octubre. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, en su STC 114/2017, de 17 de octubre¹³, declaró ilegal el referéndum y suspendió la Ley de Transitoriedad Jurídica, lo que desembocó en la aplicación del artículo 155 de la Constitución, precepto nunca antes utilizado.

En 2018, se celebró el juicio del procés contra los líderes independentistas no huidos, con penas de prisión para los principales promotores. No obstante, la llegada de Pedro Sánchez al gobierno español en 2019 supuso un cambio en la dinámica del *procés*. Sánchez se reunió con Quim Torra, presidente de la Generalitat de Cataluña en esas fechas, para iniciar una mesa de diálogo que concluyó con la aprobación de unos indultos a favor de los líderes independentistas.

Finalmente, en julio de 2023, tras unas ajustadas elecciones y con un muy fragmentado parlamento, Pedro Sánchez revalidó gobierno gracias a los votos de Junts pel Sí, que a cambio de su apoyo, exigieron la tramitación de la Ley de amnistía que se analizará en los siguientes párrafos.

6.2.- Análisis de su Exposición de Motivos

La Ley Orgánica de Amnistía presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados, el pasado día 13 de noviembre de 2023, consta de dos partes: la exposición de Motivos, que no tendrá valor normativo, y la Parte Normativa o del articulado, que dispone de 16 artículos y dos disposiciones adicionales.

Los redactores de la Ley Orgánica de Amnistía han puesto un especial cuidado en intentar justificar su adopción con una exposición de motivos muy extensa, incluso más que el propio articulado y haciendo referencia a sentencias del Tribunal Constitucional, del TJUE y del TEDH.

En sus primeros párrafos, la exposición de motivos intenta justificar su tradición jurídica en nuestro país (ya analizada previamente), así como la discriminación que va a producir.

¹³ ECLI:ES:TC:2017:114

Comenzando por este último punto, la ley alude reiteradas veces al interés general, entendiendo este como la convivencia en Cataluña y en toda España. No obstante, bajo mi punto de vista, lo que no puede hacer una norma es obviar su contexto; es decir, esta norma nace por necesidades políticas (al igual que en cierta medida la anterior), pero no se da un cambio de régimen ni ningún acontecimiento similar que, históricamente, son los que han promovido la aprobación de este tipo de iniciativas.

En realidad, en toda la argumentación sobre la recuperación de la convivencia y la superación del conflicto político presente en esta ley, lo que se busca como fin último es justificar el fin de una etapa, intentando elaborar una analogía con la Ley de 1977. Y ante la ausencia de la necesidad colectiva de perdonar, hecho que justificó anteriores amnistías, es cuando en el debate social catalán subyace la idea peligrosa de que ese conflicto se generó por la actuación de todos los poderes del Estado, y en particular del poder judicial, a la hora de enjuiciar y perseguir hechos que quebrantaban la Constitución y las leyes. Se trataría del llamado lawfare.

Para intentar rebajar la tensión social que este concepto ha suscitado, la propia Ley subraya que *“la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción previsto 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”*.

Pero más allá de abordar el interés general como causa de necesidad y proporcionalidad de la medida, es evidente que el debate se centra en la constitucionalidad o no de la amnistía.

A mi juicio, el mayor problema que le encuentro a los argumentos que expone la Ley es que utiliza sentencias referidas a consultas sobre la constitucionalidad de la Ley de Amnistía de 1977, para justificar la actual, ignorando, por ejemplo, que muchas de esas sentencias avalan la amnistía como un instrumento para superar situaciones de ruptura política, no para situaciones de conflicto político dentro de una democracia.

En este sentido se pronuncia la STC 147/1986¹⁴, la cual afirma que: *“la amnistía [...] es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve”*

Esta misma extrapolación temporal está presente a lo largo de muchas de las citas jurisprudenciales que se realizan en el preámbulo, encontrando otro claro ejemplo cuando se nos dice que 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 sentencias como STC 28/1982, de 26 de mayo, STC 63/1983, de 20 de julio o STC 116/1987, de 7 de julio, entre otras.

Si leemos detenidamente la STC 63/1983¹⁵, podemos encontrar varias afirmaciones, que, aunque rotundas en sus declaraciones, están lejos de proclamar lo que el preámbulo manifiesta:

“La amnistía responde así -en el caso de las disposiciones que hemos citado- a una razón de justicia, como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un Derecho anterior”.

El hecho de leer estas citas nos lleva directamente a plantearnos cuál sería el Derecho anterior que ahora no admitimos, así cómo cuáles serían los cambios oportunos a efectuar en nuestro ordenamiento procesal. Como veremos posteriormente, el articulado de esta Ley de amnistía sí que contiene ciertas novedades, pero está lejos de justificar la necesidad de un nuevo Derecho, rompedor con el marco procesal actual.

Y en la misma línea podemos encontrar la siguiente sentencia que se usa para ilustrar el respaldo del Constitucional a la posibilidad de una ley de amnistía en 2023: la STC 76/1986, de 9 de junio¹⁶. Esta sentencia afirma que:

“operará la amnistía extinguiendo la responsabilidad, [...] y las consecuencias de un Derecho anterior, que se repudia al constituirse un orden político nuevo.”

¹⁴ ECLI:ES:TC:1986:147

¹⁵ ECLI:ES:TC:1983:63

¹⁶ ECLI:ES:TC:1986:76

De nuevo, como vemos, hace referencia al cambio de régimen vivido en España durante la Transición, y está lejos, desde mi punto de vista, de plantearse la constitucionalidad o no de una ley de amnistía post-Transición. La prueba procesal más evidente es que cuando en 1995 se decidió aprobar un nuevo Código Penal, se excluyó de las causas de extinción de la responsabilidad penal la amnistía, que estaba en el Código franquista de 1973, exclusión que no provocó ninguna enmienda pidiendo su inclusión.

Pero más allá del ámbito penal, el preámbulo de esta Ley Orgánica incide en la cabida de esta figura en el procedimiento disciplinario, enumerando multitud de normas sectoriales, estatales y autonómicas, las cuales merece la pena analizar.

6.3.- La amnistía en el procedimiento disciplinario

El preámbulo, en toda su extensión, defiende que la amnistía, *“lejos de ser una figura inconstitucional, forma parte del pacto fundacional de la democracia española [...]”*.

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.”

Y en la misma línea, para justificar que la amnistía no afecta a la exclusividad jurisdiccional, se enumeran distintos preceptos de normas sectoriales, estatales y autonómicas, de nuestro ordenamiento jurídico, en las cuales, se ha ido incorporando la figura de la amnistía:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- El artículo 19 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- El artículo 144.1 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.
- El artículo 57.4 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- El artículo 89.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.
- El artículo 64 de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.
- El artículo 78.1 de la Ley del Parlament de Catalunya 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat.
- El artículo 58.1 de la Ley del Parlament de Catalunya 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

Aunque a mi juicio, la norma fundamental para saber si la amnistía está expresamente reconocida en la legislación ordinaria es el Código Penal, como hemos visto, todos los anteriores artículos citados inciden en otro plano en el que la amnistía puede tener cierto peso: el proceso disciplinario.

El procedimiento disciplinario, por tanto, cobra importancia en el presente trabajo. Este, atenderá a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

De forma análoga a lo que ocurre en el procedimiento penal, quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora.

Para exigir responsabilidad disciplinaria, evidentemente es necesario tener la condición de funcionario, no pudiéndose exigir responsabilidad disciplinaria por actos posteriores a la pérdida de la condición de funcionario, teniendo en cuenta que la pérdida de la condición de funcionario no libera de la responsabilidad civil o penal contraída por faltas cometidas durante el tiempo en que se ostentó aquélla.

Cabe rescatar al respecto las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Comunidad Valenciana, 429/2002, y de Aragón, 362/2009, donde los funcionarios interinos infractores, consiguieron que se estimaran sendos recursos contencioso-administrativos, declarando nulas y sin efecto las sanciones impuestas, por haber perdido la condición funcional en el periodo vacacional:

“Si durante la sustanciación de un procedimiento sancionador se produce la pérdida de la condición de funcionario del inculcado, se dictará resolución declarando extinguido el procedimiento sancionador”

Pero no es hasta la extinción de la responsabilidad disciplinaria, donde la amnistía adquiere importancia. Viendo los preceptos enumerados en el Preámbulo de Ley, hay que destacar que todos repiten la misma estructura, recogiendo la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria.

Y en este tipo de procedimientos, análogamente a lo visto anteriormente, las actuaciones a llevar a cabo variarán en función al momento en que se aprecian las causas de extinción:

- Si la causa de extinción se aprecia antes de que se inicie el procedimiento disciplinario, este no se iniciará.
- Si la causa de extinción se aprecia durante el procedimiento disciplinario, este se dará por terminado. Es decir, la amnistía acaba produciendo el archivo del proceso:

Si en la resolución se estimase la inexistencia de falta o de responsabilidad del funcionario, se declarará concluido el expediente y se ordenará su archivo.

- Si la causa de extinción se aprecia después de que se haya dictado la resolución sancionadora, esta se dejará sin efecto.

A partir de estas directrices, y análogamente a lo que ocurre en proceso penal que veremos en el siguiente apartado, la presente Ley hace gala de una gran sistematización, llegando a regular hasta 5 (y no 3) posibles diferentes actuaciones, con el objetivo de poder aplicar la amnistía una vez recibido el expediente administrativo y en cualquier momento previo al dictado de la sentencia.

Respecto al proceso en sí, que paso a analizar en las siguientes líneas, hay que destacar que tiene la siguiente estructura:

Tabla 1: Fases Proceso Disciplinario

<p>INICIO:</p> <ul style="list-style-type: none">-- Resolución de incoación del procedimiento disciplinario.-- Notificación al interesado.-- Notificación al instructor. Abstención, recusación. <p>DESARROLLO:</p> <ul style="list-style-type: none">-- Comparecencia del interesado.-- Formulación del pliego de cargos.-- Práctica de pruebas.-- Vista del expediente.-- Propuesta de resolución. <p>TERMINACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none">-- Resolución del procedimiento.

Fuente: Avances en Supervisión Educativa

A lo largo de todo el proceso disciplinario hay que garantizar además los derechos otorgados al interesado por el artículo 53 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como son, conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado; el sentido del silencio administrativo que corresponda.... e igualmente, el derecho que tiene el interesado a ser notificado de los hechos que se le imputen, aspecto fundamental a lo largo de todo el procedimiento.

Serán competentes para la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios, el Ministerio de Justicia, a través del titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, y los órganos que determinen las comunidades autónomas que hayan recibido los traspasos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de Justicia, en sus respectivos ámbitos territoriales y respecto de los funcionarios destinados en ellos.

El procedimiento se iniciará por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de denuncia.

Si el procedimiento se hubiera iniciado como consecuencia de denuncia, se notificará al firmante de esta el acuerdo de incoación o de no incoación del expediente. El procedimiento disciplinario se impulsará de oficio en todos sus trámites.

En lo referente a las primeras actividades del juez instructor, este toma declaración al interesado, le entrega copia de la misma y realiza las diligencias que se deriven de la denuncia o comunicación que motivó la incoación del expediente, así como de lo que el interesado haya alegado en su declaración. En este acto, el interesado designa un domicilio para notificaciones. Y referido a la comparecencia del interesado, hay que tener en cuenta, como notifica el artículo 53 de la Ley 39/2015, que el interesado puede actuar asistido de asesor cuando lo considere conveniente en defensa de sus intereses.

A la vista de las actuaciones practicadas, y en un plazo no superior a un mes contado a partir de la notificación de la apertura del procedimiento, el instructor formulará, si procediese, pliego de cargos. Será notificado el pliego de cargos al inculcado concediéndosele un plazo de diez días para que pueda contestar.

Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo sin hacerlo, el instructor decide sobre la práctica de las pruebas propuestas por el interesado. Tras esto, en un plazo de 15 días, formula una propuesta de resolución que fija con precisión los hechos, motiva la denegación de pruebas del inculcado, realiza una valoración jurídica de los hechos para determinar la falta cometida y señala la responsabilidad del funcionario.

La resolución, que pondrá fin al procedimiento disciplinario, deberá adoptarse en el plazo de 10-15 días, según el procedimiento concreto, desde la recepción del expediente por la autoridad competente. Debe pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas y determinar la falta, los preceptos que la recogen, el funcionario responsable y la sanción que se impone.

El órgano competente para imponer la sanción podrá devolver el expediente al Instructor para la práctica de las diligencias que resulten imprescindibles para la resolución. En tal caso, antes de remitir de nuevo el expediente al órgano competente para imponer la sanción, se dará vista de lo actuado al funcionario inculcado, a fin de que el plazo de diez días alegue cuanto estime conveniente.

La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos. Si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia, la resolución también deberá ser notificada al firmante de la misma.

La duración del procedimiento disciplinario no excederá de 12 meses, cabiendo los recursos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, la amnistía también puede ser una causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria en un procedimiento disciplinario como el que se ha descrito, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley de amnistía y la normativa aplicable, antes citada, a cada caso.

6.4.- Análisis del articulado

Una vez analizado el procedimiento disciplinario, y aunque sea menos extenso que la exposición de motivos, el articulado de esta Ley también trae consigo mucho contenido analizable. Esta ley consta de 16 artículos, divididos en tres títulos, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

El Título I delimita el ámbito objetivo y temporal de la amnistía. A estos efectos, establece que:

“quedan amnistiados actos determinantes de responsabilidad [...], 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”

De esta forma, y a diferencia de lo que ocurría con la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, observamos que solamente se hace referencia a 1 ámbito temporal, por lo que el mismo delito ya no tiene una consecuencia penal diferente en función de la fecha de su comisión.

De hecho, el propio artículo primero de la Ley continúa diciendo, con la misma idea de homogeneización de penas como base:

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.

Anteriormente, el hecho de atribuir distintas consecuencias al mismo delito respondía a necesidades de la época, buscando estabilidad política y consolidación democrática, pero siendo cada vez más estricto con el olvido de los crímenes. Sin embargo, en este matiz es donde los expertos aprecian una de las grandes diferencias entre ambas iniciativas: la difícil justificación de la situación de excepcionalidad requerida para toda amnistía en la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Continuando con el análisis, el artículo segundo sigue delimitando el ámbito objetivo de ley, aunque ahora en su vertiente negativa, pues establece los delitos que quedarán excluidos, siendo los principales a nombrar los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, o las torturas o tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Por tanto, identifica los actos delictivos a los que, en todo caso, no resultará de aplicación esta amnistía, entendiendo que no todo hecho ni delito puede ni merece ser amnistiado. Cuando el juez aprecie alguno de los tipos delictivos enumerados, se deberá seguir con el proceso con normalidad.

Pero especialmente relevante, tanto por el debate social suscitado, así como por la envidia de los delitos que se tratan, es la referencia, en este punto, al terrorismo y a 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.

A lo largo de este artículo vemos que se van insertando numerosas referencias a otras normativas, lo que acaba por provocar un texto muy abstracto y una “preinterpretación”¹⁷ por parte del juez al querer ampliar tanto el ámbito objetivo de la presente norma, hasta el punto de considerarse amnistiables unos determinados delitos de terrorismo, y otros no, según se supere *“un umbral mínimo de gravedad [...] y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos”*

Fruto de la inclusión del terrorismo como tipo amnistiable, se plantea otro problema procesal que habrá que solucionar. El criterio especial de la materia determina la competencia objetiva de determinados tribunales fundándose en el concreto tipo de delito que constituya el objeto del proceso. Conforme a este criterio la competencia objetiva se distribuye de la siguiente manera:

“Cuando se trate de delitos enunciados en el art. 65.1 LOPJI o de terrorismo, la competencia objetiva corresponde o bien al Juzgado Central de lo Penal o bien a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en función de la gravedad de la pena, conforme a las reglas generales.”

Pero, en definitiva, más allá de indefinición de algunos de los conceptos del ámbito objetivo de la Ley, no es hasta el Título II, que describe los efectos de la exoneración de responsabilidad que supone la aprobación de esta medida en el ámbito penal, administrativo y contable, donde empezamos a ver sus problemas para un correcto encaje procesal.

El citado Título dedica sus artículos 3-8 a concretar las consecuencias que se derivan de dicha exoneración para aquellos a los que se les aplique la ley. Así, se puede apreciar que es una Ley bastante amplia en cuanto a sus efectos, pues solo en el ámbito penal, el órgano judicial competente deberá ordenar:

- La inmediata puesta en libertad de las personas beneficiadas por la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena.

¹⁷ Se dan condiciones tales como 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”*

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, incluso cuando tenga lugar el planteamiento de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2.

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, pues 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.

- 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.
- La eliminación de antecedentes penales derivados de la condena por el acto delictivo amnistiado.
- Que queden 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, siendo una clara referencia a la situación de Carles Puigdemont.

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, ni exonerará la responsabilidad civil frente a particulares.

Por su parte, el Título III es donde ya encontramos más barreras para el encaje de esta ley, pues, aunque empieza estableciendo en su artículo noveno la competencia para la aplicación de la amnistía, posteriormente describe con todo lujo de detalles el procedimiento y las actuaciones judiciales a seguir tanto en el orden penal, como en el contencioso-administrativo, y como en el ámbito administrativo y contable, siendo una clara muestra del origen partidista de la Ley Orgánica.

Así, el art. 9 establece, y guardando similitudes con el art. 9 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, que *“la amnistía de actos tipificados como delitos será aplicada por los órganos judiciales [...], de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal y, en todo caso, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes”*.

Pero es en sus arts. 11-14, donde, a mi juicio, la presente Ley Orgánica suscita más debates. Esto es debido a que dedica estos preceptos a regular todas las fases y actividades jurisdiccionales de los distintos procedimientos afectados por las actividades amnistiadas, lo que supone una anomalía y una mayor injerencia respecto a 1977. Debido al área al que se suscribe este trabajo, nos centraremos en el art. 11, que regula el procedimiento en el ámbito penal.

Aunque bien es cierto que también la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía se aplicó por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal, lo que resalta a primera vista es la gran “sistematización procesal” que este precepto regula. Así, con el objetivo de posibilitar su aplicación en cuantas más fases del proceso, se aprecian hasta 6 subapartados diferentes según la fase en la que nos encontremos:

- De aplicarse durante la fase de instrucción o la fase intermedia se decretará el sobreseimiento libre.
- De aplicarse durante la fase de juicio oral (y según el anteriormente analizado art. 666.4 LECrim) el órgano judicial que estuviera conociendo del enjuiciamiento dictará auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria.
- En el caso de sentencias que no hubieran adquirido firmeza, y si el recurso 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.
- En el caso de sentencias que no hubieran adquirido firmeza, y el recurso 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.
- 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 si la persona condenada se hallara en libertad condicional.

- 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.

Adicionalmente, sus art. 15 y 16, establecen un plazo de prescripción de 5 años para que los afectados puedan solicitar la amnistía aquí reconocida, así como la posibilidad de interponer los recursos que en Derecho procedan contra las resoluciones que se dicten en aplicación de esta ley.

Finalmente, no conviene olvidarse del análisis de la disposición adicional primera, que 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. Ya que la propia Ley menciona la necesidad de equiparar normativas para recoger la amnistía, pues esta figura se regula en el artículo 666.4 de la vigente LECrim como causa de sobreseimiento libre, pero por el contrario no se nombra en el art. 130 del CP como causa de extinción de responsabilidad penal, conviene retrotraernos unas décadas en el tiempo para entender la fragilidad argumental de la Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Lo cierto es que conviene destacar que se olvida que el artículo 666 está en la LECrim desde que lo aprobó el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, al igual que también la amnistía estaba en el preconstitucional Código Penal de 1973 como una causa de extinción de la responsabilidad penal, igual que el indulto, pero desapareció en de 1995. Si en la década de 1990 se hubiera querido aprobar una nueva LECrim lo más probable es que, igualmente, la amnistía hubiera desaparecido de la ley procesal.

No se hizo probablemente debido a que esta figura ya no estaba en el centro del debate y se optó por dejarla en el pasado en vistas de favorecer un espíritu integrador. Es precisamente hoy en día ese espíritu el que se retuerce, bajo mi punto de vista, para apelar a la necesidad de llevar a cabo una reforma del CP para favorecer a los posibles beneficiarios de la Ley. Por tanto, considero que es un argumento poco sólido para todas las implicaciones que conllevaría la aprobación de la Ley.

7) CONCLUSIONES

Pese a la dificultad de separar la amnistía del debate meramente constitucional, a lo largo del presente estudio se han examinado las diferentes amnistías promulgadas en España, así como en los países vecinos de nuestro entorno, pretendiendo hacer hincapié en el posible encaje procesal de cada una de ellas.

Y aunque se ha analizado el contexto histórico, los objetivos, efectos y jurisprudencia de más de una amnistía, es evidente que el estudio se ha de centrar en la reciente Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Como se ha indicado anteriormente, esta Ley tiene muchas singularidades respecto a anteriores iniciativas en nuestro país, destacando sobre todo el amplísimo conjunto de actos susceptibles de quedar amparados por la amnistía, ya sea por su objeto (actos de todo tipo, incluso llegando a establecer condiciones en tipos tan graves como el terrorismo), o por su ámbito temporal (desde el 1 de noviembre de 2011 hasta el 13 de noviembre de 2023). Tanto es así, que casi se puede sostener que los efectos de esta amnistía son “absolutos e inmediatos”, pues se extinguen las responsabilidades, y se recoge la obligación de alzar las medidas cautelares desde la entrada en vigor de la ley.

Si continuamos con el examen del articulado, podemos identificar algunos aspectos llamativos. Así, no es que el juez pueda, sino que debe actuar de oficio para aplicar la amnistía, con carácter preferente y urgente, en el plazo máximo de dos meses. Además, como se ha nombrado anteriormente, lo más llamativo de toda la proposición es la gran “sistematización procesal” que este precepto regula, con el objetivo de posibilitar su aplicación en cuantas más fases del proceso, llegando a apreciarse hasta 7 subapartados con diferentes directrices a seguir según la fase del proceso en la que nos encontremos.

Desde este punto de vista, lo que pretende hacer la Ley de Amnistía es abarcar a todos los posibles implicados. Así, cuando establece que los órganos judiciales decretarán el sobreseimiento libre en cualquier fase del procedimiento penal (art. 11), está proponiendo aplicar una amnistía sin lugar a dudas, mientras que, cuando declara que se ordenará la puesta en libertad de las personas que se encuentren en prisión cumpliendo condena por hechos amnistiados (art. 4), está más cerca de aplicar propiamente un indulto.

En definitiva, el articulado de la ley dificulta en gran medida el separar el plano político del legislativo. Y mayores dificultades encontramos al revisar la jurisprudencia, puesto que el Tribunal Constitucional ya dio en su momento algunas claves para entender que la amnistía no cabría hoy en día:

- La amnistía funciona para los cambios de régimen político porque la legislación anterior fuera injusta (STC 63/1983)
- Es una institución excepcionalísima, propia de un momento en el que es preciso transitar hacia valores, principios y derechos plenamente democráticos a los que sirve (STC 147/1986).
- Siempre debe respetar la igualdad de los ciudadanos ante la ley (STC 345/199).
- Debe tener cuidado con la revocación de sentencias firmes con valor de cosa juzgada, pues ello podría lesionar el principio de seguridad jurídica (STC 147/1986).

Por ende, en mi opinión, solo sería constitucional una ley de amnistía respecto al “Proceso”, si se justifica en la evidente injusticia de las normas aplicadas (CE y CP), como pasó con la amnistía de 1977 respecto a las leyes franquistas. Y eso implicaría calificar como injusto a nuestro sistema constitucional, ponerlo al mismo nivel que el franquismo.

Pero si ahondamos más en la exposición de motivos, y pese a la sistematización procesal ya nombrada, vemos que destacan tres argumentos más para defender su validez: la supuesta tradición de esta figura en países de nuestro entorno, el art. 666.4 de la LECrim y la existencia de multitud de normas sectoriales, estatales y autonómicas donde también se nombra la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria.

Respecto al primero de los tres argumentos, bajo mi punto de vista, el hecho de que nuestro país reconozca la validez y la eficacia de la amnistía en otros Estados que sí la permiten, no quiere decir que España, a su vez, no pueda prohibir, soberanamente, y según su Derecho interno, la viabilidad constitucional de esa medida.

El principal argumento a favor de la posible validez de la norma, y donde se incide en mayor medida, según la exposición de motivos, es que “el art. 666.4.^a del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, prevé la amnistía como una de las causas que obligan al sobreseimiento”.

Bajo mi punto de vista, la subsistencia de la amnistía en una Ley de 1882 no permite extraer conclusión alguna porque, como ya se ha nombrado anteriormente, se olvida que el artículo 666 está en la LECrim desde que lo aprobó el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, al igual que también la amnistía estaba en el preconstitucional Código Penal de 1973 como una causa de extinción de la responsabilidad penal, igual que el indulto, pero desapareció en de 1995. Si en la década de 1990 se hubiera querido aprobar una nueva LECrim lo más probable es que, igualmente, la amnistía hubiera desaparecido de la ley procesal. No se hizo probablemente debido a que esta figura ya no estaba en el centro del debate y se optó por dejarla en el pasado en vistas de favorecer un espíritu integrador. Es precisamente hoy en día ese espíritu el que se retuerce, bajo mi punto de vista, para apelar a la necesidad de llevar a cabo una reforma del CP para favorecer a los posibles beneficiarios de la Ley. Por tanto, considero que es un argumento poco sólido para todas las implicaciones que conllevaría la aprobación de la Ley.

Y el último de los argumentos utilizado es el de la existencia de multitud de normas sectoriales, estatales y autonómicas donde también se nombra la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria.

Como vemos, es cierto que la amnistía no solo tiene efectos en el ámbito penal, sino que también puede tener importantes repercusiones en otros procesos, contribuyendo a la reparación del daño, la rehabilitación profesional y la pacificación social. Pero la presente Ley vuelve a caer en el error de querer convertir algo excepcional en algo cotidiano, de forma que sea factible regular todas las fases y consecuencias de los procesos, como ya se ha ido haciendo hincapié a lo largo del presente estudio.

En conclusión, tanto el fundamento material de la amnistía como el cauce procesal impuesto por la Ley para su aplicación, nos deja claro que la amnistía debe ser un instrumento excepcional, orientado a la paz social y la reconciliación, sin olvidar la necesidad de justicia y reparación para las víctimas. Esta figura jurídica debe operar como un perdón general, borrando los efectos del delito, lo que hace que su aplicación, no obstante, deba ser ponderada cuidadosamente, no debiendo caer, el legislador, en un sobredimensionamiento de sus facultades al ampliar el ámbito objetivo y temporal de la ley, pudiendo, a su vez, interferir en el proceso.

8) BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

Para la elaboración del presente trabajo, se han consultado los siguientes archivos:

- Manuel Cabezas, V. 2018: *La impunidad de los crímenes del Franquismo: Ley de Amnistía y prescripción de los delitos.*
- Bases Martínez, E. 2019: *Amnistía Internacional en España: 40 años en defensa de los Derechos Humanos.*
- Sainz Moreno, F. *Efectos materiales y procesales de la amnistía (Responsabilidad patrimonial de la Administración, devolución de sanciones pecuniarias, satisfacción extraprocesal de la pretensión).*
- Asociación Judicial Francisco de Vitoria. 2023: *Breve análisis de la Ley orgánica de amnistía.*
- Echarri Alonso, A. 2016: *El uso de la amnistía en Políticas Transicionales. El caso concreto español (15 de octubre de 1977).*
- Ortuzar Latapiat, W. *La amnistía desde el punto de vista del Derecho Procesal Penal.*
- Pérez del Valle, C. *Amnistía, Constitución y Justicia Material.*
- Chávez Molina, J. *Estudio sobre la ley de amnistía y su ley interpretativa.*
- García Rivas, N, Llabrés Fuster, A, Mira Benavent, J, Portilla Contreras, G, y Rebollo Vargas, R. *Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía*
- San José Alonso, G. 2022: *El indulto.*
- Manjón-Cabeza Olmeda, A. *Releyendo la Ley de Amnistía de 1977 Efectos jurídicos e interpretaciones erróneas.*
- Gimbernat, G. *Una crítica a la Ley Orgánica de amnistía.*
- Díaz Revorio, F.J. *Una valoración de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.*
- Ruiz Robledo, A. *¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?.*
- Morán, G. *La constitución en reino de desmemoriados, El precio de la transición.*
- Martín Pallín, J.A. *Los Límites de la Memoria y las Limitaciones de la Ley, Derecho y Memoria Histórica.*
- Mapelli Caffarena, B. *Las consecuencias jurídicas del delito.*
- Martín Pallín, J.A. *Amnistía.*

Asimismo, se han consultado los siguientes enlaces web:

- Demócrata. *Radiografía constitucional de la Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*. Fecha última consulta: 24/01/2024.
- El País. *Análisis de la futura ley de amnistía, una norma de borrón y cuenta nueva*. Fecha última consulta: 24/01/2024.
- LegalToday. *¿Tiene cabida la amnistía en el ordenamiento jurídico?* Fecha última consulta: 24/01/2024.
- Cadenas, J.F. *Las amnistías en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: así se utilizaron en Francia, Portugal, Italia o Alemania*. Fecha última consulta: 02/02/2024.
- HayDerecho. *La amnistía: un debate jurídico, pero, sobre todo, democrático*. Fecha última consulta: 07/02/2024.

En último lugar, también se ha consultado la siguiente legislación y jurisprudencia:

- Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, por el que se aprueba la Constitución española.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- La Constitución de la República Italiana.
- Constitución francesa de 4 de octubre de 1958.
- Constitución portuguesa de 1976.
- Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.
- Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía.
- Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.
- STC 114/2017, de 17 de octubre. (ECLI:ES:TC:2017:114).
- STC 147/1986, de 25 de noviembre. (ECLI:ES:TC:1986:147).
- STC 76/1986, de 9 de junio. (ECLI:ES:TC:1986:76).
- STC 63/1983, de 20 de julio. (ECLI:ES:TC:1983:63).