

Radiografía constitucional de la Proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

Hay un error de base en la aproximación constitucional de esta ley: la amnistía no puede ser considerada como expresión de la potestad legislativa sin más

GERMÁN M. TERUEL LOZANO

14/11/2023 - 05:00

Ayer 13 de noviembre se conoció el texto de la **Proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña** que, según parece, van a apoyar los grupos parlamentarios de PSOE, Sumar, ERC, Junts, PNV, Bildu y BNG, los cuales suman una ajustada mayoría absoluta del Congreso. Un texto de especial trascendencia que, todo sea dicho, **se propone tramitar por procedimiento de urgencia**, acortando así los tiempos para su debate y enmienda.

En el fondo, estamos ante un texto negociado con la “opacidad propia de los negocios jurídicos”, ajeno “al principio de publicidad que ha de caracterizar a la función parlamentaria”, como ha señalado el **profesor Víctor Vázquez**, que ahora recibirá la aprobación formal, al menos por la Cámara Baja, donde escucharemos discursos encontrados, pero sin mayor vocación de someterlo a un auténtico debate.

Es de esperar, por su parte, el **rechazo radical del Senado**, donde el PP disfruta de amplia mayoría, y tratará de retrasar en lo posible la tramitación, **haciendo gala de un nocivo filibusterismo parlamentario**. En todo caso, nuestro bicameralismo descompensado a favor del Congreso hará que esta Cámara sea, más pronto que tarde, la que tenga la última palabra. O, mejor dicho, la penúltima, porque la ley será seguramente recurrida al **Tribunal Constitucional**, aunque cabe esperar poco de un Tribunal que, a fuer de acoger a magistrados con alto perfil político, tiene hoy más tintes de tercera cámara política que de órgano jurisdiccional.

«Estamos ante un texto negociado con la ‘opacidad propia de los negocios jurídicos’, ajeno ‘al principio de publicidad que ha de caracterizar a la función parlamentaria’».

En mi humilde opinión, **esta ley parte de un presupuesto difícilmente asumible** en un Estado constitucional: que el interés general apreciado por el Parlamento, en tanto que órgano de representación de la soberanía popular, se impone a la igual sujeción de todos a la ley. Es decir, que, en la medida que la Constitución no prohibió las amnistías, las Cortes pueden, en un “acto soberano”, garantizar la inmunidad jurídica, en definitiva, la impunidad de ciertas personas, atendiendo a “circunstancias políticas excepcionales” en aras de “superar y encauzar conflictos políticos y sociales”.

Responder afirmativamente a esta cuestión, como se propone una mayoría del Congreso de los Diputados, me parece dinamitar un pilar esencial de un Estado constitucional de Derecho donde rige el imperio de la ley y **abre la puerta a un poder exorbitante del Parlamento**. Tanto es así que, a mi entender, el aroma que impregna la Exposición de Motivos de esta Proposición de Ley es, precisamente, situar la voluntad general por encima del imperio de la ley, por mucho que se esfuerce peregrinamente en afirmar que esta Ley viene a reforzar el Estado de Derecho.



Radiografía de la ley de Amnistía: delitos a los que afecta, exclusiones, plazos y procedimientos **ADRIÁN LARDIEZ**

De hecho, es revelador cuando señala que los instrumentos de un Estado de Derecho no pueden ser “inamovibles”, ya que “es el Derecho el que está al servicio de la sociedad y no al contrario”, debiéndose adaptar el Derecho al contexto de cada momento, en especial cuando nos encontramos con “una decisión política adoptada bajo el principio de justicia”. Abandonemos, por tanto, la idea sólida del imperio de la ley como garantía en pro de un Derecho dúctil maleable por la voluntad política.

Es cierto que **el constituyente no prohibió la amnistía** y que **la amnistía como instrumento jurídico que sirve a la extinción de la responsabilidad** penal no es algo novedoso, existiendo ejemplos históricos y en el Derecho comparado. Pero creo que, en relación con lo anterior, hay un **error de base en la aproximación constitucional de esta ley**: la amnistía no puede ser considerada como expresión de la potestad legislativa sin más, sino que se trata de una “operación excepcional” (STC 147/1986). Así se contemplaba en la enmienda presentada en las Cortes constituyentes por el Grupo Mixto, firmada por el constitucionalista **Raúl Morodo**, donde la facultad de amnistiar se le reconocía a las Cortes de forma diferenciada de la potestad legislativa.

«El aroma que impregna la Exposición de Motivos de esta Proposición de Ley es, precisamente, situar la voluntad general por encima del imperio de la ley».

Estamos, por tanto, ante una potestad exorbitante que, en buena lid, exigiría de habilitación constitucional expresa pero que, cuando menos, obliga a un enjuiciamiento constitucional muy severo. En consecuencia, no vale tratar de justificar su constitucionalidad recurriendo a los cánones de enjuiciamiento del Tribunal Constitucional elaborados para otro tipo de leyes, incluso de **leyes singulares, como se hace en la Exposición de Motivos buscando dar un cierto disfraz jurídico**. Aquí la afectación a la igualdad y a la separación de poderes es mucho más intensa y profunda.

A mayores, **esta amnistía es inédita en el contexto europeo**. Las únicas amnistías que se han concedido en países de la Unión Europea desde los años 90 se circunscriben a procesos para superar conflictos armados en transiciones políticas o de descolonización. Esa fue también la lógica de nuestra amnistía de 1977, aquella sí fue un auténtico pacto de reconciliación. Por cierto, llama la atención que quienes hace poco impugnaban aquella amnistía y trataron de desactivarla a través de la **Ley de memoria democrática**, ahora sean los que suscriban la actual proposición de ley. *Se extiende a responsabilidades administrativas y contables. Esto llevará a dejar impunes a funcionarios públicos que prevaricaron y malversaron dinero*

Y el ejemplo que cita la Exposición de Motivos de la reciente **amnistía portuguesa a mi entender no es procedente** porque, vista la letra pequeña, se trata más bien de **un indulto general, algo prohibido por nuestra Constitución**. De hecho, puestos a buscar ejemplos comparados, visto el planteamiento de esta ley, a lo que más se parece es a los intentos torticeros de garantizarse la impunidad que en su día promovió Berlusconi.

Para colmo, la apelación justificadora de la ley al “interés general” y su intento de fundarla en la mejora de la convivencia democrática **resulta insostenible cuando se aprueba con casi la mitad del arco parlamentario radicalmente en contra**, con la **movilización de amplios sectores sociales** y con el rechazo de la práctica unanimidad de asociaciones de jueces, fiscales y de otros altos funcionarios públicos.



Exposición de motivos: los argumentos que sostienen la ley de Amnistía

DEMÓCRATA

Lejos de mejorar la convivencia, lo que se va a lograr es trasladar la fragmentación y el conflicto que habían provocado los independentistas catalanes a nivel nacional. Todo ello en el marco de una negociación de investidura. Porque esa, y no otra, es la razón última que justifica esta ley que de ninguna otra manera se habría adoptado si no es por los votos que el presidente Sánchez necesita para la investidura.

El ámbito objetivo de la ley es, además, extremadamente amplio: todos los **actos realizados entre enero de 2012 y noviembre de 2023 relacionados con las reivindicaciones independentistas** o con las consultas, incluidos los de **terrorismo todavía no castigados**. Se extiende no sólo a **responsabilidades penales**, sino también a administrativas, contables y a la responsabilidad civil. Esto llevará a dejar impunes no sólo a los líderes políticos, sino a funcionarios públicos que prevaricaron y malversaron dinero, y a grupos de personas que provocaron graves desórdenes públicos y atentados contra la autoridad.

Ese puerto seguro que era saber que todos estamos sujetos a una ley común, clave de bóveda de un Estado democrático de Derecho, puede quedar sometido a temporales y ventiscas

Porque, para entender esta ley, **conviene no olvidar lo que fueron aquellos años en Cataluña, en especial el desamparo de quienes sufrieron la ruptura de la legalidad**, sintieron inseguridad y vieron perturbada su vida cívica. Como destacó el Rey en su celebre discurso del 3-O, los insurgentes que ahora se pretende amnistiar “han quebrantado los principios democráticos de todo Estado de Derecho y han socavado la armonía y la convivencia en la propia sociedad catalana, llegando - desgraciadamente- a dividirla. Hoy la sociedad catalana está fracturada y

enfrentada... y con su conducta irresponsable incluso pueden poner en riesgo la estabilidad económica y social de Cataluña y de toda España”.

Ni una palabra, ni un gesto se le ha pedido a los independentistas para reconfortar a estas personas. Al contrario, como expresan en el pacto de investidura Junts-PSOE, mantienen la legitimidad de lo entonces ocurrido.

Un texto de especial trascendencia que se propone tramitar por procedimiento de urgencia, acortando así los tiempos para su debate y enmienda.

De igual forma, una justa valoración del relato que aporta esta iniciativa legislativa, que vuelve a situar al Tribunal Constitucional como el origen de la frustración del independentismo catalán, con su consiguiente movilización, exige recordar que nuestro Constitucional, mucho más generoso que otros de nuestro entorno -como el alemán o el italiano-, ofreció en sus resoluciones una vía democrática para encauzar las demandas independentistas: la reforma de la Constitución. El Parlamento catalán podría haber aprobado una proposición de reforma constitucional con sus aspiraciones de autodeterminación, si bien los líderes independentistas prefirieron la ruptura ahora amnistiada.

Pero, sobre todo, más allá de la injusticia evidente de esta ley, cuyas premisas resultan insostenibles, **con su aprobación se sentará un precedente muy peligroso** para un Estado democrático de Derecho. La posibilidad de amnistiar ha venido para quedarse, como prueba que la propia ley reforma el Código Penal para reconocer este instrumento de forma permanente, junto al indulto. Así que, de ahora en adelante, ese puerto seguro que era saber que todos estamos sujetos a una ley común, clave de bóveda de un Estado democrático de Derecho, puede quedar sometido a temporales y ventiscas. ¿Qué otros conflictos políticos podrán llegar a justificar otro “acto soberano” de nuestras Cortes para garantizar la impunidad?

Germán M. Teruel Lozano es profesor titular en Derecho Constitucional en la Universidad de Murcia. Doctor en Derecho por las universidades de Bolonia y de Murcia.