



Claves de pensamiento

Ley de Amnistía: una ruptura del pacto constitucional

Rafael Arias-Salgado Montalvo
Josep Maria Castellà Andreu
Roberto Villa García

Febrero de 2024

fundación
TRANSICIÓN
española

FUNDACIÓN
CIVISMO

civismo.org

TO CLUB **CQ** **UEVILLE**

Ley de Amnistía: una ruptura del pacto constitucional

Con Rafael Arias-Salgado Montalvo, Josep Maria Castellà Andreu y Roberto Villa García

Cómo se gestó el pacto Constitucional que dio lugar al texto de 1978

Por **Rafael Arias-Salgado**, presidente de la Fundación Transición Española, exministro y ponente de la Ley de Amnistía de 1977

Voy a tratar de trasladarles a ustedes cómo se está produciendo la ruptura del pacto constitucional. Eso me exige explicarles **cómo se fue gestando y cómo empezó a realizarse de una manera tangible el pacto constitucional** a través del cual nació la Constitución vigente de 1978.

Se empezó la legislatura constituyente con una ley de amnistía, una amnistía universal que abarcaba todo tipo de delitos que hubieran tenido la más mínima relación con un planteamiento político. **Se llevó la amnistía hasta sus últimas consecuencias** porque fueron amnistiados delincuentes con delitos de sangre, exterroristas, y por tanto era el comienzo de una nueva etapa en la cual la reconciliación de los españoles tenía que cristalizarse en un proceso político que, a su vez, tendría que ser constituyente. Ese es el primer acto parlamentario: la proposición de ley de amnistía. Nada más reunirse las

Cortes nacidas de las elecciones de 1977, el primer acto que realizan es una proposición de ley de Amnistía.

No es un planteamiento del Gobierno surgido de las urnas, es una proposición de ley y, por tanto, una iniciativa de los grupos parlamentarios y mediante acuerdo de todos ellos. Al final salió prácticamente por unanimidad con la abstención de algunos diputados de Alianza Popular, pero se convirtió en ley con un respaldo prácticamente unánime en el Congreso de los Diputados.

Aprobada la ley de Amnistía, se inicia en términos formales el proceso constituyente, y el primer paso es el nombramiento de una ponencia constitucional que fuera incluyente. Efectivamente se hizo una ponencia en la que estaban representados Unión de Centro Democrático, Alianza Popular, Minoría Catalana y, por supuesto, el Partido Socialista Obrero Español, que asumió la representación del partido de los socialistas catalanes. Minoría Catalana asumió la representación del Partido Nacionalista Vasco.

Lo importante, lo que querría destacar, es que cuando termina su trabajo la ponencia con pocos niveles de acuerdo y, por tanto, con muchas opciones abiertas, cuando se inicia el debate constitucional predomina en

el planteamiento de Unión de Centro Democrático como partido mayoritario, un enfoque fundamentalmente de rigor técnico, pero **el rigor técnico a veces es incompatible con el acuerdo político**. Esto es algo que hay que tener presente, porque ocurre muchas veces en la vida política. Las leyes a menudo no pueden ser técnicamente perfectas, pero lo importante es que sean eficaces en su aplicación, y esto es lo que en el comienzo del debate constitucional, en la comisión constitucional del Congreso de los Diputados, predominó en los primeros días.

Los primeros artículos que se votaron, no por orden numérico sino en función de una ordenación del trabajo que había hecho la mesa de la Comisión, iban siendo ganados por mayoría mediante el acuerdo entre UCD y Alianza Popular. Pasados dos o tres días de votaciones, Alfonso Guerra llamó a Fernando Abril y le comunicó telefónicamente que si esto continuaba así, el PSOE no aceptaría la Constitución. Es más, que en cuanto ganaran las elecciones, reabrirían un proceso constituyente. Fernando Abril —yo estaba delante y por eso lo puedo contar de esta forma—, llamó a Adolfo Suárez, y el presidente del Gobierno le encargó al propio Fernando Abril la dirección del proceso constituyente, saliendo por tanto de la órbita del Ministerio de Justicia, en el que la dimensión predominante era una dimensión de rigor técnico que sacrificaba, o terminaba por sacrificar, en la formulación de determinados preceptos el planteamiento político, puerta del acuerdo.

Ese mismo día, después de la conversación telefónica entre Alfonso Guerra y Fernando Abril, acuerdan reunirse en el restaurante José Luis, en una cena que empezó a las nueve de la noche y terminó a las seis de la madrugada. En esa cena se cerraron

básicamente más de cincuenta artículos del texto constitucional.

En aquella cena participaron, por parte del Partido Socialista, Alfonso Guerra, Gregorio Peces-Barba, Enrique Mújica y Luis Gómez Llorente; y por parte de UCD, Fernando Abril, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros y quien les está hablando. Lo primero que se acuerda en esa cena es que, en el futuro, **el *modus operandi* va a ser una constante intercomunicación entre el Partido Socialista y Unión de Centro Democrático**, y que después **los acuerdos a los que se llegara se intentarían negociar con el resto de las minorías**: UCD con Alianza Popular y la Minoría Catalana que representaba al Partido Nacionalista Vasco. El Partido Socialista se encargaría fundamentalmente de integrar al Partido Comunista y a los socialistas catalanes. Así se fueron gestando todos los artículos de la Constitución. Aquella noche, como digo, se cerraron aproximadamente cincuenta artículos.

Por ejemplo, el artículo 8 que es el que regula las fuerzas armadas y su función en el marco del Estado, fue acordado asumiendo la propuesta que había redactado Enrique Mújica. Prácticamente ese artículo ya no se tocó a lo largo del debate constitucional. Otro ejemplo, en el artículo 9 de la Constitución hay un principio básico en un estado de derecho que es la interdicción de la arbitrariedad en los poderes públicos, que había formulado técnicamente el profesor García de Enterría en España. Se acordó incluirlo en el texto constitucional. Este precepto es hoy muy importante debido a la coyuntura política que estamos viviendo, y **fue con pleno acuerdo en aquel momento cuando se incluyó en el artículo 9 de la Constitución**.

¿Qué es lo que quedó excluido? El artículo 2¹, el famoso artículo 2. Puedo contar, por

¹ Artículo 2 de la Constitución Española. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza

el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

así decirlo, mi anécdota personal. Estaba en la Comisión Constitucional cuando apareció Fernando Abril y me dijo «Vete a Moncloa, que te van a dar un texto». Fui a Moncloa, Adolfo Suárez tenía una visita, salió medio minuto y me entregó un papel. Ese papel contenía el texto que hoy aparece en la Constitución, pero no tengo ni información ni conocimiento de cómo se gestó la redacción. Lo cierto es que la redacción fue aprobada por las dos partes, digamos, que negociaban el proceso constituyente: UCD y el PSOE, no lo votó Alianza Popular y, en cambio, sí lo votó el Partido Comunista.

¿Cómo se redactó ese artículo 2? Yo entiendo que debió redactarse entre los juristas que trabajaban con Adolfo Suárez en conexión con la Minoría Catalana, en concreto con Jordi Pujol en conexión con Felipe González, aunque Felipe González me dijo personalmente en una ocasión que él no tenía conocimiento estricto de la redacción del artículo 2. En definitiva, el precepto que se había redactado fuera de la comisión constitucional y teniendo en cuenta los diversos planteamientos, se verá que se utiliza por primera vez el término de «Nacionalidades y regiones». Pero al mismo tiempo **hay una proclamación rotunda sobre la unidad de España**. Es el equilibrio del artículo 2. Lo cuento como historia de cómo fue la redacción de la Constitución. Este procedimiento que se gesta para el debate y la aprobación del texto constitucional tiene después una continuidad básica, con altibajos, porque la vida no es ni blanca ni negra, sino que está llena de matices.

Se elaboró con este procedimiento la Constitución. Es una Constitución por consenso y ampliamente mayoritaria. Eso implica, en cierto modo, que algunos aspectos de su redacción tienen una cierta ambigüedad o tienen, a veces, menos rigor técnico, pero tienen un extraordinario valor político. Así se redactaron y se aprobaron los estatutos de autonomía del País Vasco, de Cataluña y de Galicia; se hizo, también por

consenso, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial; y posteriormente, todo el proceso autonómico con un punto no de ruptura, pero sí de distanciamiento, cuando se inicia el proceso autonómico de Andalucía. Pero resuelto el estatuto andaluz, todo el proceso de transferencias se ha hecho siempre mediante acuerdo entre los dos grandes partidos y mediante negociación. En lo que podríamos denominar dimensión institucional de la vida política de España, **el consenso ha predominado con altos y con bajos en momentos de tensión, pero nunca hubo una ruptura que supusiera la erradicación de los mecanismos** que permitían llegar a un acuerdo, a un consenso.

¿Cuándo se rompe este procedimiento que básicamente ha permanecido vigente casi 45 años y ha permitido una etapa de progreso en España que podemos calificar de etapa histórica? **Empieza a quebrarse con la doctrina de Zapatero**, que en términos teóricos formula dos premisas y dos propuestas en el Pacto del Tinell. La primera premisa es que la democracia del 1978 fue producto de la debilidad de la izquierda. Esta es la primera premisa que subyace en el planteamiento de Zapatero. La segunda premisa es que la última auténtica democracia en la historia de España fue la Segunda República, y particularmente su cenit, el Frente Popular.

Desde la doctrina Zapatero se hacen dos propuestas que se formalizan por escrito en el Pacto del Tinell: buscar una alianza permanente del Partido Socialista con los nacionalismos vasco y catalán, y con todo lo que está a la izquierda del PSOE porque eso garantiza, casi permanentemente, el triunfo electoral de ese conjunto de fuerzas. En este contexto es cuando aparece **la primera ley de memoria histórica que envía Zapatero al Congreso de los Diputados** y que no llega a aplicarse porque pierde las elecciones, y el Gobierno de Mariano Rajoy —que debería

haberla derogado a mi juicio— lo que hace simplemente es liquidar toda partida presupuestaria que pudiera conducir a financiar la aplicación de la ley. De ese modo, la ley queda como un texto vigente pero sin aplicación real. En resumen, el inicio de la ruptura del pacto constitucional es formulado en términos teóricos por Zapatero y lo empieza a llevar a la práctica Sánchez.

Pedro Sánchez es, en efecto, el presidente que empieza a ejecutar la doctrina de Zapatero. Se pueden dar telegráficamente los pasos que se van dando:

- 1) **Sánchez hace un pacto gubernamental con Podemos**, partido que impugna la Constitución de 1978.
- 2) Hace una **nueva ley de memoria democrática** que llega hasta 1983, cuando España ya tenía un estado de derecho y una constitución democrática en vigor. Pretende llevar la investigación de la llamada «memoria democrática» hasta el primer año del Gobierno de Felipe González.
- 3) Hay un **progresivo blanqueamiento parlamentario de Bildu**.
- 4) La **modificación del Código Penal**: desaparece el delito de sedición y se rebaja las penas por malversación.
- 5) **Indulto a los golpistas**.
- 6) **El abuso del decreto ley**. Sánchez en su primera legislatura ha dictado más de 140 decretos leyes, bate el récord de todos los Gobiernos. Y es que hay decretos leyes de más de 100 artículos, con lo cual se aprovecha lo que debía ser una normativa de urgencia para resolver una determinada situación y para introducir otras modificaciones del ordenamiento jurídico cuya urgencia es inexistente. Por tanto, 140 decretos leyes que son, muchos de ellos, decretos leyes ómnibus.
- 7) **Ocupación gradual de las instituciones**. Este punto no requiere mucho desarrollo. La única ocupación que se estanca, por la mayoría parlamentaria requerida, es el

Consejo General del Poder Judicial. Se puede criticar la actitud del Partido Popular como oposición en el Parlamento en lo que afecta al nombramiento de los miembros electivos del CGPJ. No hay que olvidar que la pretensión del Gobierno del señor Sánchez es controlar el Poder Judicial, y su Consejo es una instancia básica para controlarlo. Como demuestran los acontecimientos más recientes, parece imprescindible elegir un CGPJ lo más profesional posible. Es decir, lo menos politizado posible. Con Sánchez este objetivo es imposible.

- 8) Hace muy poco hemos sabido que **los contactos de Puigdemont con Sánchez empiezan antes de las elecciones generales** del 23J, en marzo de 2023, según la confesión del señor Santos Cerdán, diputado que ha estado negociando con Puigdemont desde marzo de 2023. Este es otro indicio claro de que está en su planteamiento la ruptura, de alguna manera, del consenso constitucional que se produce en torno al texto de 1978.

Creo que estamos ahora en **fase de culminación de la ruptura del pacto constitucional**. Lo tendrá que decir en su momento el Tribunal Constitucional mediante valoración del texto constitucional de 1978 en su letra y en su espíritu por las siguientes razones:

- 1) **El proyecto global del Gobierno afecta directamente al principio de autonomía de las instituciones** constitucionales y a la separación de poderes. El texto de ley de Amnistía es el símbolo y el texto normativo en el que se simboliza la consagración de la ruptura del texto constitucional de 1978.
- 2) El articulado de la ley de amnistía trata de **neutralizar a jueces y tribunales**, vulnerando frontalmente la reserva de jurisdicción que corresponde al Poder Judicial, a jueces y tribunales.

- 3) **La amnistía ya fue rechazada** en el debate constitucional en el Congreso y en el Senado, ya que hubo dos enmiendas, una de don Raúl Morodo, y otra de don César Llorens para que se introdujera un precepto, un artículo regulador de una posibilidad de amnistía, y fueron rechazadas en ambas cámaras.
- 4) Esta ley de Amnistía es una **compra de votos**, un precio para obtener la investidura y, por tanto, es una ley que responde a un precio político.
- 5) **Es una amnistía pactada** con los imputados penalmente a los que se amnistía, que, además, han participado en la redacción del propio texto.
- 6) Cristaliza mediante negociaciones en Ginebra con **observadores y verificadores internacionales**, atentado político contra la soberanía nacional que proclama la Constitución.

Todo esto, y otras iniciativas del presidente Sánchez, suponen, efectivamente, la ruptura del pacto constitucional. Ello se manifiesta explícitamente en la formación de un Gobierno ómnibus que agrupa, de conformidad con la tesis de Zapatero, **la alianza entre el Partido Socialista y los nacionalismos, y todo lo que se encuentra a la izquierda del PSOE**. Esto es hoy una realidad que implica una dinámica de vaciamiento de la Constitución ante las dificultades procedimentales que tiene una auténtica reforma formal del texto constitucional.

¿Qué se puede hacer? **No tenemos más remedio que modelar nuestras actitudes para buscar la recomposición** del consenso institucional básico, porque de lo contrario, España institucionalmente funcionará mal o no funcionará, o tendremos una problemática constante de recursos e impugnaciones. Si algo han demostrado los 45 años de vigencia efectiva del pacto constitucional es que **España, para su progreso y funcionamiento institucional,**

necesita un entendimiento básico entre el centro derecha y el centro izquierda. Cuando este tipo de acuerdo o consenso se produce, es cuando la democracia constitucional funciona correctamente. Este procedimiento supone hacer concesiones recíprocas, pero es, según demuestra la historia reciente, el correcto funcionamiento institucional de una España diversa y plural, territorialmente descentralizada. No veo otra manera de asegurar en España el funcionamiento de una democracia constitucional plena.

¿Qué precedentes hay de amnistías en España?

Por **Roberto Villa García**, profesor titular de Historia del Pensamiento y Movimientos Sociales y Políticos de la Universidad Rey Juan Carlos

Quiero expresarles mi situación un tanto paradójica. Es verdad que estoy muy contento de poder compartir un rato con todos ustedes esta tarde, pero voy a intervenir sobre una cuestión que hubiera sido mejor dejarla inédita, al menos en España. Yo pensaba que históricamente **las amnistías habían quedado entre nosotros atrás, tras culminar la de la transición**, pues en un sistema constitucional como el nuestro las amnistías carecen por completo de sentido. Sin embargo, se ve que un fenómeno tan presente en periodos críticos de nuestra Historia contemporánea, que uno piensa que ya no va a repetirse, retorna de nuevo.

Antes de nada, conviene aclarar que **la amnistía es una de las modalidades del derecho de gracia**. Ya saben que hay dos: el indulto, que es aquella modalidad que extingue parcial o totalmente una pena; y la amnistía, que a diferencia del indulto extingue el delito y todos sus efectos.

Jurídicamente suele definirse la amnistía como la suspensión o derogación retroactiva de leyes penales, pero políticamente sus efectos son aún más graves. La amnistía lo que hace en realidad **es legalizar, legitimar y hasta sublimar el delito cometido**, al mismo tiempo que suspende, en un sistema constitucional, un principio que debería ser imprescriptible: el principio de la *rule of law*, del imperio de la ley. Por esto es tan enormemente grave y por eso existe una distancia sideral entre una amnistía y un indulto. Ya verán que la amnistía solamente tiene sentido en un sistema político donde la discrecionalidad esté establecida como algo comúnmente aceptado. Cuando el sistema es constitucional, la amnistía es un mal necesario que solo debería aplicarse cuando se quieren cancelar las consecuencias dramáticas de una guerra civil, con el fin de restablecer la concordia dentro de una comunidad política rota. Fuera de ese caso, la amnistía no sólo carece de sentido, sino que es contraproducente.

Suele repetirse que la amnistía como instituto jurídico se omite, está silenciada, en la Constitución de 1978. En realidad, el hecho de que la amnistía no se contemple en la Constitución es una tradición dentro de la historia de nuestro constitucionalismo. Solamente si exceptuamos las constituciones de 1869 y la de 1931, y también el acta adicional de 1856 que reformó la constitución de 1845, ninguna otra la menciona.

Ahora bien, el silenciamiento de la Constitución de 1978 es más aparente que real. Sostengo **que en la actual Constitución no se menciona la amnistía porque está directamente excluida**, es decir, porque dentro de sus prescripciones impiden toda amnistía. Si la amnistía en un régimen constitucional es un acto de las Cámaras legislativas, de la Constitución vigente lo que

se deduce es su prohibición, no solamente porque el Parlamento no está habilitado expresamente para amnistiar —pues, en efecto, **amnistiar no es un acto legislativo sino jurisdiccional**—, sino porque la de 1978 es la primera Constitución que le reconoce exclusivamente a la Corona, a propuesta del Gobierno, el ejercicio del derecho de gracia, al mismo tiempo que atribuye la plenitud de la potestad jurisdiccional a juzgados y tribunales. Es decir, que nuestras Cortes actuales ni pueden ejercer el derecho de gracia, ni tampoco pueden aprobar actos jurisdiccionales.

En este sentido, **las anteriores Constituciones que omitían las amnistías eran mucho menos explícitas**. Las silenciaban no porque estuvieran totalmente proscritas, sino para destacar su naturaleza extraordinaria en el constitucionalismo liberal. Como la amnistía era un acto que, como hemos dicho, suspendía de hecho el imperio de la ley, presuponia del órgano que la otorgaba, el Parlamento, un poder soberano capaz de legalizar transgresiones graves por altas razones de conveniencia nacional. La amnistía no era la única expresión de esta reserva de soberanía que poseían las Cortes del XIX: también votaban por motivos extraordinarios lo que entonces se conocía como leyes de indemnidad, que solían legalizar infracciones gubernativas a posteriori.

Estos actos se justificaban en que el ordenamiento jurídico no podía prever determinadas situaciones de excepcional gravedad que requerían del poder público acciones extraordinarias. En los países, además, cuya constitución era originaria o históricamente monárquica, esa reserva de poder evocaba las prerrogativas tradicionales de la Corona que siempre habían autorizado a su titular, durante el Antiguo Régimen, no a abolir pero sí a

transgredir las normas si lo necesitaba para asegurar la paz y el orden en el reino, que era la misión primigenia del monarca. Precisamente por esa naturaleza supraconstitucional de las amnistías se infiere que esa grave suspensión del estado de derecho, **en un régimen constitucional, solamente produce los efectos deseados cuando existe un amplísimo acuerdo en que con ella se preserva un bien superior**, que es la cohesión y la conservación de la comunidad política sobre la que asienta esa legalidad.

Una amnistía sustentada sobre consideraciones partidistas o su uso repetido como un sucedáneo de los indultos lo que hace en realidad es **destruir el principio de legalidad, fulminar la división de poderes, privar a la nación de su soberanía y vaciar la legitimidad de todo orden liberal democrático** al socavar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, y sobre todo, en el principio básico de la igualdad ante la ley.

De hecho, la historia de las amnistías en la España constitucional ha sido el fiel reflejo de nuestras convulsiones políticas. Con carácter general hemos tenido durante dos siglos un total de veintisiete amnistías. Salvo dos, que cumplieron con su misión fundamental, con las restantes veinticinco amnistías en realidad podríamos hacer la historia de nuestras confrontaciones civiles, en las que este instituto ha sido, a la vez, causa y efecto de ellas y, desde luego, lejos de curar heridas, las abrieron todavía más.

Habitualmente **se asocia la idea de la amnistía con la de la reconciliación, con la del perdón, y no tiene nada que ver**. La amnistía es un olvido, un borrón y cuenta nueva en beneficio de los transgresores de la ley. Por ello, cualquier amnistía de partido, que son la mayoría abrumadora de las que

hemos padecido en España, lejos de reconciliar, han incrementado la polarización y han constituido un factor de primerísimo orden en la quiebra de nuestro constitucionalismo y en la ruptura de la comunidad política.

A este respecto, no es casual que **los periodos de mayor estabilidad política en la historia de España hayan sido precisamente aquellos en los que las amnistías han estado excluidas de toda consideración política**. El ejemplo de nuestra democracia actual es bastante aleccionador: nunca hemos tenido una sola amnistía con la Constitución de 1978. Del mismo modo, si analizamos el otro medio siglo de relativa estabilidad política, el de la Monarquía liberal de la Restauración, las amnistías escasearon igualmente: solo se aprobaron cinco, tres de ellas en los difíciles años de la Gran Guerra (1914, 1916 y 1918).

Conviene resaltar los efectos contraproducentes, además, de estas tres amnistías, pese a que existía un amplio acuerdo en la conveniencia de concederlas. Contribuyeron a deteriorar la legitimidad del Gobierno constitucional, que fue puesto en cuestión hasta un punto que sus dirigentes no quisieron volver a pasar por aquella experiencia y **no volvieron a plantearse, entre 1918 y 1923, aprobar una sola amnistía más**. De hecho, hay que irse a 1930 para encontrar otro gobierno monárquico constitucional, en este caso el de Berenguer, que aprobara una amnistía, para liquidar las responsabilidades de todos los que se opusieron, de diversas formas, a la dictadura de Primo de Rivera.

Existe, por tanto, una **correspondencia entre estabilidad política y desuso de la amnistía**, también porque la amnistía se utilizaba con preferencia para extinguir los delitos que en el siglo XIX se llamaban políticos —de

intencionalidad política— y que en el siglo XX también se van a llamar delitos sociales, pero que son de la misma naturaleza. Estas categorías agrupan básicamente todas aquellas infracciones en las que incurrían los adversarios de un determinado gobierno al que buscaban socavar y derribar con el propósito de sucederle y hasta de cambiar el régimen político. Precisamente por eso nuestros gobernantes, pese a la sobreabundancia de amnistías, conocían bastante bien los peligros de su concesión. En un contexto de Monarquía tradicional, aún en el siglo XVIII, Montesquieu les había advertido que **solo podrían apreciarse los “admirables efectos” de las amnistías si no se abusaba de ellas.** Más claro fue, a principios del XIX, François Guizot al advertir que no cabía amnistiar mientras la sociedad siguiera sintiéndose amenazada por la subversión: solo cuando esa situación remitiera, el ejemplo del fracaso tendría más eficacia que el mismo castigo para desalentar futuras rebeldías.

Quizás esto explique que, al margen de la amnistía de la transición, haya que remontarse a las postrimerías del reinado de Fernando VII, en 1832, para encontrar el otro ejemplo de aplicación virtuosa, justo cuando España estaba inmersa en un proceso de transición desde una Monarquía pura a otra constitucional. En ese año, con el rey enfermo, la regente María Cristina de Nápoles buscó conscientemente una reconciliación con los liberales que permitiera, además, acelerar la repatriación de los emigrados. Como muchos de ellos se habían expatriado precisamente para evitar su procesamiento, no cabía indultarles de una pena que no se les había impuesto, y por ello **no cabía otra vía que la amnistía para zanjar el estado de guerra civil larvada,** a ratos incluso abierta, que en España se había

prolongado las dos décadas posteriores al fin de la Guerra de la Independencia.

La verdad es que la amnistía de 1832 recuerda mucho a la que en 1976 aprobaron el rey Juan Carlos y el Gobierno de Adolfo Suárez: de hecho fue la primera decisión de calado de aquel Gobierno una vez nombrado. Ambas amnistías coincidieron en dejar fuera de sus previsiones las violencias que hubieran provocado bajas, muertos o heridos graves. Posteriormente, en las ampliaciones de esas amnistías aprobadas en 1834 y 1977 respectivamente, también serían incluidos aquellos delitos con el fin de integrar a sus promotores, que a fin de cuentas habían tratado de subvertir regímenes que se buscaba cancelar conscientemente para dejar paso a un sistema constitucional.

Con todo, es muy significativo que **dos amnistías que cumplieron con su función no dejaran de tener, igualmente, efectos contraproducentes.** En 1834 al legalizar la violencia anterior y con ella las tácticas insurreccionales, en realidad lo que se hizo fue legitimar el nuevo ciclo de levantamientos que hubo dentro de la misma España liberal, es decir, entre unos liberales y otros, que además concentraron los esfuerzos en la primera guerra carlista. En 1977 la ampliación de la amnistía se inspiró en una —a veces demasiado confusa— equiparación entre antifranquismo y democracia, y legalizó las actividades violentas de grupos terroristas que no luchaban contra el franquismo por su naturaleza dictatorial, sino porque aquel régimen bloqueaba la instauración de las dictaduras de signo opuesto a las que aspiraban esos grupos, ya fuese en España entera o en una parte de ella, buscando una ruptura, previa, de la comunidad política para establecer por la fuerza nuevos estados separados. Al legitimar estas acciones, las

amnistías tuvieron efectos indeseados, especialmente en la **intensificación de un terrorismo que amenazó la consolidación de la democracia**, y que explica bien por qué, después de 1977, no se quiso volver a saber de ellas.

Si esto ocurrió, conviene insistir, con amnistías que cumplieron con los fines de los que las promovieron, puede imaginarse lo que sucedió en periodos donde aquéllas proliferaron. Por ejemplo, en el reinado de Isabel II hubo diez amnistías generales, de modo que a cada cambio de partidos en el gobierno, y a cada quiebra o ruptura por la vía de los pronunciamientos, seguía una amnistía que, además, **servía solo para extinguir los delitos de los amigos al mismo tiempo que se castigaba a los adversarios**. La ya honda desconfianza en la política constitucional y el imperio de la ley en aquella monarquía se intensificó durante el Sexenio Revolucionario: en seis años hubo seis amnistías, tres de ellas solo en el año de la Primera República. Estas últimas, además, fueron aún más selectivas pues si en las anteriores habían extinguido los delitos de varias parcialidades políticas, las de 1873 solo sirvieron para legitimar las insurrecciones de los republicanos durante el reinado de Amadeo de Saboya.

Con el precedente de la Primera República, un régimen que tras tres amnistías se hundió en medio de luchas civiles, puede entenderse mejor lo sucedido en la Segunda República, ya en los años treinta del siglo XX. En cinco años hubo tres amnistías, todas ellas de partido. La primera, de 1931, fue la primera decisión del nuevo Gobierno Provisional tras formular su estatuto jurídico: benefició a todos los que se habían implicado en actividades insurreccionales durante la Monarquía, incluyendo el periodo constitucional, pero excluyó explícitamente de esos beneficios a los antiguos ministros y

los funcionarios a sus órdenes, y todo ello para poder juzgar las llamadas responsabilidades políticas una vez que se convocaran Cortes constituyentes, que debían hacer de fiscal y juez en el futuro proceso. A esa primera muestra de amnistía selectiva le siguió la de 1934. Con ella, el centro-derecha en el poder amnistió a todos los que habían sublevado durante el bienio anterior contra el gobierno de coalición republicano-socialista, ya fueran anarquistas o los implicados en la sublevación de Sanjurjo de 1932.

Establecida la costumbre, el último pendulazo hacia la izquierda, el de **1936, propició una nueva amnistía de partido, una versión aún más agravada que beneficiaba a todos los que se sumaron a la insurrección de octubre de 1934, la más violenta en lo que iba de siglo**. Al mismo tiempo, el nuevo Gobierno del Frente Popular ordenó que los implicados en la intentona fueran reparados económicamente, y recuperaran sus antiguos puestos de trabajo en la empresa privada y en la administración pública. Y todo ello, al mismo tiempo que se anunciaba la exigencia de responsabilidades a los ministros del Gobierno que sofocó la insurrección de 1934, y el procesamiento de los militares y de los policías que defendieron el orden constitucional. Una asimetría tan extremada acabó por destruir cualquier confianza en la aplicación igual la ley y en la misma vigencia de ésta, de modo que, lejos de propiciar reconciliación alguna, esta amnistía, sumada a los efectos de las anteriores, creó el caldo de cultivo para la guerra civil que acabaría estallando solo cinco meses después.

Bibliografía

Tomás de Domingo, *Justicia transicional, memoria histórica y crisis nacional*, Cizur Menor (Navarra), Civitas/Thomson Reuters, 2012.

Tomás Ramón Fernández Rodríguez, “Amnistía: las razones de la sinrazón”, *ABC*, 23-XI-2023.

Manuel Fernández-Fontecha, “La amnistía y el debido proceso legal”, *La Razón*, 3-XII-2023.

François Guizot, *De la pena de muerte en materia política*, Madrid, Roldán, 1835.

Enrique Linde Paniagua: *Amnistía e indulto en España*, Madrid, Tucur, 1976.

Enrique Linde Paniagua, “Amnistía e Indulto en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Político* n° 2 (1979).

Joaquín Francisco Pacheco, “El Código Penal concordado y comentado”, en *Obras Jurídicas*, Tomo IV, Madrid, 1865.

Roberto Villa García, 1917. *El Estado catalán y el Soviet español*, Madrid, Espasa, 2021.

Roberto Villa García, “La amnistía y la ruptura del constitucionalismo español”, *Cuadernos de Pensamiento Político* n° 81 (2024), pp. 19-30.

Ley de Amnistía: un desafío a la democracia constitucional

Por **Josep Maria Castellà**², catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Cátedra Jean Monnet en Democracia Constitucional Europea (EUCODEM) y presidente del ClubTocqueville

Una pauta que puede resultar idónea para analizar la “Proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” la ofrece su **exposición de motivos**. Ésta es provisional, a la espera de lo que ocurra durante el debate parlamentario, en cuyo transcurso puede ser enmendada, igual que el texto articulado. La exposición de motivos explicita la voluntad del Grupo parlamentario socialista — inseparable de la del gobierno— y el apoyo de los demás grupos de la mayoría, con los que la acordaron al inicio de la Legislatura, incluidos los dos de los nacionalistas catalanes. Una vez aprobada, la ley orgánica irá acompañada de un preámbulo, seguramente de contenido similar al de la exposición de motivos, pero con destinatarios y funciones diferentes. La exposición de motivos se dirige a los parlamentarios que deben debatirla y aprobarla, mostrando la voluntad de sus promotores, el preámbulo a la ciudadanía en general y a los poderes públicos que deben aplicarla.

Últimamente, las exposiciones de motivos y los preámbulos se han convertido en largas explicaciones poco rigurosas y con una fuerte carga partidista de parte de los impulsores de las iniciativas legislativas y de

² Una versión en catalán y algo más breve se ha publicado en Aragón, M., Gimbernat, E. y Ruiz Robledo, A. (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, A Coruña: Colex, 2024.

las leyes. Sacrifican las funciones propias de justificación de los contenidos de la norma y de pedagogía jurídica y, en cambio, adoptan, a menudo, un tono propagandístico que sirva al combate político, como ha recordado recientemente Pablo de Lora. De esta forma, la función interpretativa de la voluntad del legislador, propia de los preámbulos, se hace más difícil de encontrar en el texto. Una consecuencia de ello es que difícilmente podrá ayudar al Tribunal Constitucional a la hora de juzgar e interpretar la constitucionalidad de la norma que se someta a control de constitucionalidad. **Prima, pues, el aspecto simbólico y político, más propio de los preámbulos de las constituciones que de las leyes,** como advirtió Javier Tajadura al estudiar el preámbulo constitucional. Además, el simbolismo queda reducido a expresión de la voluntad de la parte política que impulsa la propuesta y de la mayoría parlamentaria que la aprueba.

La exposición de motivos de la Proposición de ley de amnistía es un ejemplo paradigmático de la tendencia citada a redactar textos prolijos —ocupa 8 de las 15 páginas de la proposición de ley— y **confunde el tono y el contenido de un programa político con el de una exposición de motivos** y, de aprobarse, con el del preámbulo de una ley. Veámoslo más detenidamente a continuación.

El hilo conductor de la justificación de la Proposición de ley orgánica de amnistía es su excepcionalidad democrática a la norma general. Según la Proposición de ley, las Cortes Generales están legitimadas para aprobar una “ley singular”, aunque la Constitución española no mencione la amnistía entre las medidas del derecho de gracia (art. 62 i) y que en los debates constituyentes fuera expresamente rechazada, como han puesto de manifiesto

fehacientemente Inmaculada Ramos Tapia y Agustín Ruiz Robledo, recordando las dos enmiendas que planteaban su incorporación. Según, la exposición de motivos, el Parlamento podría aprobar una ley de amnistía en tanto que “órgano encargado de representar a la soberanía popular en los poderes constituidos y configurar *libremente* la voluntad general a través del ejercicio de la potestad legislativa por los cauces preestablecidos” (sic; destacado añadido). La amnistía aparece, pues, como ejercicio de la libertad de las Cortes Generales en ejercicio de la potestad legislativa que le es propia —inclusión que ha discutido con buenos argumentos Josu De Miguel, quien ha recordado que cuándo se ha previsto se ha hecho como una potestad autónoma—, en tanto que institución que representa a la soberanía popular. Por tanto, como expresión de la primacía del principio democrático.

Para los autores de la Proposición de ley, **la invocación de la excepcionalidad de la medida** —no es una ley en sentido material— **sirve para explicar y justificar todas las decisiones que adopta la propuesta.** Entre ellas: la aplicación a los hechos delictivos relacionados con el proceso independentista catalán (art. 1) y la tramitación preferente y urgente por los correspondientes órganos judiciales o administrativos con la exclusión de los efectos suspensivos de los recursos que pudieran presentarse (art. 10). Ello incluiría, sin mencionarla expresamente, la interposición de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional e, incluso, en la voluntad de sus autores, el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, la excepcionalidad sirve para considerar justificada la razonabilidad, la

proporcionalidad y la adecuación de la amnistía en la ponderación —en realidad poco motivada en la exposición de motivos— con principios y derechos consagrados constitucionalmente afectados por la amnistía como la seguridad jurídica, la exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, la independencia de los jueces y del poder judicial, la separación de poderes, la tutela judicial o la igualdad en la ley. Tampoco se motiva la opción legislativa de distinguir la aplicación de la amnistía según sea la situación procesal en que se encuentren los responsables de la comisión de diferentes actos tipificados como delito: sólo para los delitos de terrorismo se pide que haya recaído sentencia firme por excluir la amnistía a sus autores (art. 2.c), cuando se sabe que todavía no han concluido procesos con acusados de estos delitos. Para el resto de los delitos amnistiados no se exige el requisito de la sentencia firme ni siquiera el de la condena.

El propósito declarado de la amnistía se encuentra ya en el propio título de la Proposición de ley: “para la normalización institucional, política y social en Cataluña”. A lo largo de la exposición de motivos se repite varias veces que la amnistía contribuirá a la normalización en Cataluña: “La aprobación de esta ley orgánica se entiende, por tanto, como un paso necesario para superar las tensiones referidas y eliminar algunas de las circunstancias que provocan la desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población.” Sin embargo, **repetir el propósito varias veces no significa que se motive la adecuación de la medida a la finalidad que pretende.** Es una premisa de la que se parte, sin razonarla. En la anterior legislatura la normalización de la situación catalana debía producirse con el indulto a los dirigentes independentistas condenados,

rechazando expresamente la amnistía por el gobierno. Ahora, de acuerdo con los pactos de legislatura firmados por el PSOE con ERC y con *Junts per Cat*, se introduce repentinamente la amnistía —no estaba en el programa electoral del PSOE con el que concurrió a las elecciones de 23 de julio de 2023—, así como una consulta popular —aún no concretada normativamente—. **Se omite, en cambio, toda referencia al motivo concreto que origina la Proposición de ley y su urgencia: obtener los votos de los diputados de Junts —y de Esquerra—, necesarios para la investidura del presidente del gobierno Sánchez en el Congreso, como efectivamente sucedió.**

La exposición de motivos asume el “relato” de los secesionistas a la hora de recordar los hechos objeto de la amnistía y que originaron las actuaciones judiciales, concluidas con sentencia firme de condena, o todavía pendientes de resolución por motivos diversos. Lo hace de forma sobria y aparentemente descriptiva —en comparación con alguna proposición de ley anterior presentada por los grupos nacionalistas catalanes en 2021, más enfática—. La actual Proposición de ley hace suya la explicación de lo que originó el proceso independentista a partir de 2012: la sentencia del *Estatut* de 2010, y de lo que supuso dicho proceso. Así, dice que “Los hechos enmarcados en el denominado proceso independentista, impulsado por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Catalunya (President, Parlament y Govern) y apoyados por parte de la sociedad civil, así como los representantes políticos al frente de un buen número de los ayuntamientos de Catalunya, tuvieron como precedente el intenso debate sobre el futuro político de Catalunya abierto a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Además,

desembocaron en una serie de movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo, así como en mayorías parlamentarias independentistas. Estos hechos comportaron una tensión institucional que dio lugar a la intervención de la Justicia y una tensión social y política que provocó la desafección de una parte sustancial de la sociedad catalana hacia las instituciones estatales, que todavía no ha desaparecido y que es reavivada de forma recurrente cuando se manifiestan las múltiples consecuencias legales que siguen teniendo, especialmente en el ámbito penal.” —destacado añadido—.

El párrafo transcrito convierte en verdad legal la versión de los hechos que hace el independentismo político y jurídico. Además, utiliza un tono edulcorado para describir lo ocurrido —“movilizaciones intensas”—, alguna imprecisión —las mayorías parlamentarias no han supuesto casi nunca mayorías electorales —excepto en las últimas elecciones al Parlamento de 2021 y nunca en las del Congreso por las circunscripciones catalanas—, así como el uso de eufemismos —los hechos condenados provocaron “tensiones”—. En otros pasajes de la exposición de motivos se habla también de lo que ocurrió como un “conflicto político”.

El foco puesto en la sentencia 31/2010, sobre la constitucionalidad del Estatuto de 2006, deja de lado otras explicaciones, probablemente determinantes, del estallido del proceso independentista el 11 de septiembre de 2012 —dos años después de la sentencia— y de la intensidad alcanzada en los años sucesivos hasta alcanzar el máximo en setiembre y octubre de 2017, con la aprobación de las llamadas “leyes de desconexión” y la realización del referéndum ilegal del 1 de octubre. **El procés fue, a nuestro juicio, la versión catalana del movimiento populista** que se ha expandido

por Europa y otros ámbitos en las dos últimas décadas —entre otros, también lo ha sostenido Astrid Barrio, además de Josep M^o Castellà y Núria González—. Esta reacción no se explica sin los graves efectos de la crisis económica en Cataluña y los escándalos de corrupción política, que hicieron que se desplazara la responsabilidad propia en la de partidos e instituciones del resto del país, convirtiendo “el Estado español” en el enemigo. Se generó la ilusión de que, con la independencia y sin la carga de la solidaridad interterritorial, todos los problemas se solucionarían.

De acuerdo con la exposición de motivos, la amnistía —ésta en concreto y en general otras amnistías— pretende “superar los conflictos políticos y sociales arraigados”, la “mejora de la convivencia y la cohesión social” y la “integración de las distintas sensibilidades políticas”. **Con esta ley de amnistía se quiere normalizar la situación catalana, pero al precio de dividir a la sociedad y polarizar la política española —y también catalana—.** La aprobación de la toma en consideración de la Proposición de ley por el Pleno del Congreso puso de manifiesto la falta de consenso: 178 diputados a favor y 172 en contra, además del previsible rechazo del Senado. Nada que ver con lo que ocurrió con la Ley 46/1977, de 15 de octubre (y antes con el Real Decreto Ley 10/1976, de 30 de julio), durante la Transición y bajo el gobierno Suárez, en que la Ley de amnistía fue aprobada casi unánimemente por las Cortes Generales, como medida de ruptura respecto al régimen anterior y para alumbrar de forma integradora el futuro democrático y constitucional. En el preámbulo del Decreto Ley mencionado de 1976 —la Ley de amnistía no tiene— se deja claro el propósito: “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.”.

Esta motivación se repite en otras amnistías equivalentes, propias de momentos fundacionales. Piénsese en la italiana de 1946: impulsada por Palmiro Togliatti, ministro de Justicia del gobierno de concentración presidido por Alcide De Gasperi, y secretario general del Partido Comunista, supuso el perdón de miles de dirigentes y cuadros fascistas. El objetivo de una y otra amnistía fue la reconciliación nacional. En Italia —y en otros países— se incorporó a la Constitución de forma expresa, pero con carácter excepcional, sobre todo después de la reforma de 1992, en la que se requiere una ley especial, con la aprobación de cada artículo y con votación final por dos tercios de cada una de las cámaras (art. 79). **No es el caso de España, salvo que se considere la actual ley de amnistía, como algunos destacados protagonistas de la Transición han señalado (Rafael Arias Salgado, Alfonso Guerra), un elemento de ruptura respecto al período democrático iniciado en 1977 —también, entre la doctrina, José Esteve Pardo—.**

La utilización del derecho comparado y del derecho europeo en la exposición de motivos es una muestra destacada de escaso rigor jurídico y de utilización por los autores *pro domo sua*. El derecho comparado incluye amnistías bien distintas en cuanto al propósito y en cuanto a la frecuencia de la utilización. Pero la observación del derecho comparado —nada concluyente cuando se trata de elementos configuradores de una identidad constitucional— no puede dejar de lado cómo se ha aplicado las amnistías a lo largo del tiempo, singularmente en el presente. En esta visión dinámica, los casos de Italia o Francia rebelan un uso cada vez

más excepcional de la institución, lo que confirmaría que, salvo en situaciones muy particulares —como lo son los momentos de cambio de régimen o de perdón ligado a ocasiones especiales, como, por cierto, el mencionado en la exposición de motivos de la Proposición de ley, de Portugal con motivo de la visita del Papa Francisco— la prerrogativa de gracia va perdiendo espacio ante la vigencia del Estado de derecho en los Estados constitucionales. Por eso mismo, **en la mayoría de casos en los que se ha aplicado, la amnistía está constitucionalizada, dado que es una potestad excepcional de los Parlamentos (Francia, Portugal, además de Italia, ya mencionada).**

El derecho de la UE al que se alude en la exposición de motivos sencillamente constata esta realidad de la pluralidad de respuestas constitucionales en los distintos ordenamientos de los Estados miembros (Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002, art. 3.1, relativa a la orden de detención europea). Lo mismo ocurre con otros documentos citados —incorrectamente— en la exposición de motivos: la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2010)¹² “Los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades” (art. 17). Por lo que se refiere a la, también invocada, Comisión de Venecia del Consejo de Europa, cuando analiza el caso de la amnistía de Georgia de 2013, pone límites a la utilización que hace el Estado en cumplimiento de los principios fundamentales del Estado de Derecho, además del deber de transparencia (CDL-AD (2013)009) —analizada por Rafael Rubio y por Belén Becerril—.

La Proposición de ley asume también una idea concreta de la relación entre derecho y política y de la función del derecho en la sociedad: una concepción instrumental y

dinámica del derecho, al servicio de la política y la sociedad, que se enfrenta a una finalidad racionalizadora y garantista, propia del Estado de Derecho. Los principios que concretan dicha forma de Estado, en parte ya citados —la separación de poderes, la legalidad o la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos— quedan relegados a la finalidad excepcional y superior dictada por la política, o se consideran insuficientes para atender las necesidades y aspiraciones de la política. Esta amnistía se entiende como la decisión democrática adoptada por los representantes del pueblo, en realidad, por la mayoría parlamentaria de gobierno. No como política de Estado, decidida por amplio acuerdo parlamentario. En la exposición de motivos se pone de manifiesto en varias ocasiones la concepción citada del derecho. Este fragmento resume perfectamente el sentido señalado: “Esta ley orgánica es un paso más en un camino difícil, pero a la vez valiente y reconciliador [*objetivo en sí mismo loable*]; una demostración de respeto a la ciudadanía y de que la aplicación de la legalidad es necesaria, pero, en ocasiones, no es suficiente para resolver un conflicto político sostenido en el tiempo. Por tanto, **esta amnistía constituye una decisión política adoptada bajo el principio de justicia [en realidad, gracia] en el entendimiento de que los instrumentos con los que cuenta un Estado de derecho no son, ni deben ser, inamovibles**; toda vez que es el Derecho el que está al servicio de la sociedad y no al contrario, y que por tanto este debe tener la capacidad de actualizarse adaptándose al contexto de cada momento.”.

Esta visión de la función del derecho y la constitución así como del rol de los tribunales y del Tribunal Constitucional ha sido constante a lo largo del proceso independentista. Así lo ponen en evidencia

muchas resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña (véase, por ejemplo, la Resolución 1/XI, de 27 de septiembre de 2015: 6 “*El Parlament de Catalunya, com a dipositari de la sobirania i com a expressió del poder constituent, reitera que aquesta cambra i el procés de desconexió democràtica de l'Estat espanyol no se supeditaran a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional, que considera mancat de legitimitat i de competència arran de la sentència de juny 2 del 2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, votat prèviament pel poble en referèndum, entre altres sentències.*”). También se había manifestado ya antes del proceso con la crítica a los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatut de 2006 y sobre todo contra la sentencia 31/2010, por parte de responsables políticos, medios de comunicación y por las propias instituciones de autogobierno (recuérdese la manifestación contra la sentencia encabezada por el entonces presidente de la Generalitat José Montilla y demás autoridades autonómicas el 10 de julio de 2010 bajo el lema “*Sóm una nació, nosaltres decidim*”).

La conclusión de la exposición de motivos es clara: la Ley de amnistía puede romper legítima y excepcionalmente la regularidad del derecho y la racionalidad ordenadora de la Constitución porque pretende un fin superior: la normalización en Cataluña y de Cataluña con el resto de España —homogéneamente entendidas, por otra parte—. Esta finalidad, de por sí encomiable, sólo puede llevarse a cabo, según los autores de la Proposición de ley, desde la política, lugar de donde nunca debería haber salido. Así, la Ley “devuelve la resolución del conflicto político a los cauces de la discusión política”.

Como hemos visto, **la Ley de amnistía manifiesta una determinada idea de la política, que desconfía del derecho y sus aplicadores.** Sin embargo, no hay que olvidar que también fue “político” el rechazo por el Congreso de los Diputados de transferir a la Generalitat la competencia para la autorización de un referéndum sobre el derecho a decidir en 2014 a través de una ley orgánica del art. 150.2 CE (art. 149.1.32 CE), a iniciativa del Parlamento catalán, cuyo rechazo, en su momento, la doctrina consideró mayoritariamente adecuado (así, José Antonio Montilla Martos, 2014). Lo mismo se puede decir de la aprobación de la aplicación del art. 155 CE por el Senado en 2017. En ambos casos, **se adoptaron los acuerdos con una gran mayoría parlamentaria del PP, PSOE y otros partidos regionalistas y centristas.**

Esta concepción de la democracia ínsita en la Proposición de ley también hace suya una idea de poder cuasi irrestricto del Parlamento y de la democracia como supremo principio vertebrador de la sociedad, al que quedan relegados el Estado de Derecho y otros principios constitucionales relevantes. Un buen ejemplo de visión alternativa que conjuga y equilibra los principios de democracia y constitucionalismo se puede ver en el conocido Dictamen de la Corte Suprema Canadiense de 1998 sobre la secesión unilateral de Quebec. Por eso, **la Ley de amnistía es expresión de una concepción de la política y de la democracia (de la mayoría de turno en realidad) que restringe los límites jurídicos, distinta de la democracia constitucional. Exactamente la misma idea que ha presidido todo el proceso independentista.**

Síguenos en



info@civismo.org
www.civismo.org

Bibliografía

Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E., y Ruiz Robledo, A. (dirs.), (2024), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Madrid: Colex. Buena parte de los trabajos citados sobre la Ley de amnistía se han incorporado a esta obra colectiva.

Barrio, A., Barberá O., Rodríguez-Teruel, J. (2018), “Spain steals from us! The ‘populista drift’ of Catalan regionalism”, *Comparative European Politics*, núm. 16, pp. 993-1011.

Becerril Atienza, B. (2023), “La amnistía ante la Comisión de Venecia”, *El Mundo*, 14 de diciembre de 2023.

Castellà Andreu, J.M., González Campaña, N. (2020), “Ulises en la crisi secessionista catalana”, *Idees: Revista de Temes contemporanis*, Extra 50, pp. 1-11.

De Lora, P. (2023), *Los derechos en broma*, Barcelona: Deusto.

De Miguel Bárcena, J. (2023), “Amnistía y potestat legislativa”, *El Mundo*, 20 de noviembre de 2023.

Esteve Pardo, J. (2024), “¿Por qué no está la amnistía en la Constitución?”, *The Objective*, 13 de enero de 2024.

Montilla Martos, J.A. (2014), “La vía del art. 150.2 para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17 de febrero de 2014.

Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A. (2023), “¿Se olvidó la constitución de la amnistía?”, *Diario La Ley*, núm. 10345, Sección Tribuna, 11 de septiembre de 2023.

Rubio Núñez, R. (2023), “La amnistía desde el Consejo de Europa”, *Demócrata. Información parlamentaria*, 27 de noviembre de 2023.

Tajadura Tejada, J. (1997), *El Preámbulo constitucional*, Granada: Comares.