

Miguel Ángel Presno Linera
Excepcional, no inconstitucional
El País, 14 de noviembre de 2023.

El texto de la proposición de ley despertará importante rechazo social y político, pero, susceptible de enmiendas en el Parlamento, despeja el horizonte de su conformidad con la Ley Fundamental.

La [ley de amnistía](#), en sus aspectos formales, no plantea problemas al ser tramitada como [proposición de ley](#), pues es una vía prevista en la Constitución y no parece vulnerar las exigencias del Reglamento del Congreso: presentarse acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ella; como ha dicho el Tribunal Constitucional, “no cabe reproche alguno a que se trate de una proposición de ley y no vaya acompañada de los dictámenes que, en su caso, exigiría un proyecto de ley” (STC 19/2023). Es una proposición de ley orgánica, cuya aprobación requiere de mayoría absoluta, porque afecta a derechos fundamentales, según sus promotores, algo discutible, aunque sí debe ser orgánica la parte que propone modificar el Código Penal.

Defensiva

[La exposición de motivos](#) es la parte más extensa (11 páginas) y en ella se advierte un tono general *defensivo*, una suerte de anticipación a las objeciones que vendrán tanto en el debate político como en el constitucional: se mencionan amnistías anteriores en España, las aprobadas en otros países de nuestro entorno y diversas resoluciones internacionales, argumentos que, en mi opinión, merecerían algo más de desarrollo. La exposición insiste, y hace bien, en que una amnistía no es necesariamente inconstitucional sino, como dijo el Tribunal Constitucional, “excepcional” ([STC 147/1986](#)); un Tribunal Constitucional, por cierto, del que formaban parte, por citar dos nombres de referencia en el derecho de nuestro país, Francisco Rubio Llorente y Luis Díez-Picazo. Las amnistías también son compatibles, en principio, con el derecho de la Unión Europea y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Sin juicio al pasado

En la misma STC 147/1986 se lee que “la concesión de una amnistía implica un juicio crítico sobre toda una etapa histórica”, pero la exposición de motivos trata de aliviar la crítica apelando más a la “convivencia democrática” y al “interés general” del presente y del futuro que a los “conflictos institucionales” del pasado, algo, obviamente, discutible y, para muchos, ofensivo pero defendible, aunque se rechacen el análisis y las intenciones, en una iniciativa parlamentaria.

Acierta la exposición cuando recuerda que no vivimos en una democracia militante y, por tanto, no es exigible una adhesión positiva al sistema constitucional, y que una medida de esta naturaleza debe ser aprobada por las Cortes Generales, por más que no quepa calificarla, como se hace en el texto, de “soberana” y merecería, en contra de lo que se pretende, una tramitación sin urgencias.

En todo caso, y aunque tiene párrafos discutibles, algunos errados —como calificar de soberano un acto del legislador— y podría ser más concreta en unos puntos y más breve en otros, la exposición de motivos responde a lo que debe ser: describe el contenido, indica su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Demasiado tiempo

Por lo que respecta al articulado, y en pocas palabras, delimita la extensión temporal abarcando “actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, 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 reparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de enero de 2012 y 13 de noviembre de 2023”. Llama la atención un lapso tan amplio; en especial, su prolongación hasta el día del registro de la iniciativa, pues algo por definición excepcional exige reducir al mínimo posible su extensión, aunque parece claro que, como dice el artículo 1, se trata de cubrir cualquier acto realizado con “la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña”. Habrá que ver, a efectos de descartar resultados discriminatorios en la aplicación práctica de la ley, [cómo se constatan esas motivaciones](#), que servirían como criterio de exclusión de conductas similares —por ejemplo, desórdenes públicos— desvinculadas del *procés*.

Expansiva

El efecto sería [extinguir la responsabilidad penal, administrativa o contable](#) de las personas beneficiadas, otra muestra de vocación expansiva de esta amnistía, aunque no es obligado que se ciña a la cuestión penal. Cabe pronosticar que, aun cuando la ley fuese declarada inconstitucional, no “resucitarían” esas responsabilidades, por lo que, una vez esté en vigor —en principio, al publicarse en el BOE—, su aplicación “preferente y urgente” irá poniendo fin a dichas responsabilidades, sin derecho a indemnización ni a la restitución de lo abonado como multa y quedando a salvo la responsabilidad civil por los daños sufridos por los particulares. El plazo para decidir por los respectivos órganos es corto (dos meses) y tengo mis dudas de que se vaya a cumplir.

En suma, el texto conocido [generará importante rechazo social y político](#), pero, susceptible todavía de enmienda parlamentaria, despeja el horizonte de su conformidad con la Constitución, debiendo recordarse, además, que de las leyes se presume su constitucionalidad.