

¿Es constitucional una ley de amnistía? Estado actual de la cuestión: argumentos a favor y en contra

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN

Letrado del Parlamento de Andalucía

Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro XI, Capítulo VI

Resumen

La aprobación de una ley de amnistía como requisito para la investidura del presidente del gobierno ha suscitado un fuerte debate doctrinal acerca de su compatibilidad con nuestra carta magna de 1978. En este artículo se exponen sistemáticamente las razones jurídicas invocadas por los sectores doctrinales que apoyan o rechazan su constitucionalidad, así como los contraargumentos que se han formulado al respecto.

Palabras clave: Constitución, amnistía, indulto, medidas de gracia, división de poderes, derechos fundamentales, función legislativa, poder judicial.

Resum

L'aprovació d'una llei d'amnistia com a requisit per a la investidura del president del govern ha suscitat un fort debat doctrinal sobre la seua compatibilitat amb la nostra carta magna de 1978. En aquest article s'exposen sistemàticament les raons jurídiques invocades pels sectors doctrinals que donen suport o rebutgen la seua constitucionalitat, com també els contraarguments que s'han formulat sobre aquest tema.

Paraules clau: Constitució, amnistia, indult, mesures de gràcia, divisió de poders, drets fonamentals, funció legislativa, poder judicial.

Abstract:

The approval of an amnesty law as a requirement for the investiture of the President of the Government has given rise to a strong doctrinal debate about its compatibility with our Magna Carta of 1978. This article systematically exposes the legal reasons invoked by the doctrinal sectors that support or reject its constitutionality, as well as the counterarguments that have been formulated in this regard.

Key words: Constitution, amnesty, pardon, measures of grace, division of powers, fundamental rights, legislative function, judicial power.

Sumario

- I. Introducción
- II. Amnistía e Indulto: elementos comunes y diferencias
- III. La amnistía en nuestro ordenamiento y jurisprudencia
 1. Ordenamiento jurídico español
 2. Jurisprudencia
- IV. Argumentos doctrinales en favor de la constitucionalidad de una ley de amnistía
- V. Refutación de los argumentos favorables a la constitucionalidad de las leyes de amnistía
- VI. Argumentos doctrinales contrarios a la constitucionalidad de la ley de amnistía
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

I. Introducción

Hasta hace pocos meses, el interés de la doctrina por las amnistías era bastante escaso al limitarse a algunas monografías y artículos que abordaban la institución más en sede teórica que práctica. Asimismo, dichos estudios solían hacer referencia a leyes aprobadas en otros países como consecuencia de determinados conflictos, o nuestra experiencia en la Transición, y poco más.

Sin embargo, las elecciones generales celebradas el 23 de julio de este año y, sobre todo, el ajustado resultado de las mismas en cuanto la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados, sin que ninguna de las fuerzas políticas en liza dispusiera de la mayoría absoluta para designar al presidente del gobierno, abrió un escenario inusitado. Y es que, tras ser rechazado el candidato presentado por el Partido Popular, Su Majestad D. Felipe VI de Borbón y Grecia propuso al del Partido Socialista Obrero Español, Sr. Sánchez Pérez-Castejón, para ocupar dicho cargo. Como quiera que, por imperativo de la aritmética electoral, el voto favorable de Juntos por Cataluña/ Junts per Catalunya (JxCat) devino imprescindible para el éxito de la investidura, este partido exigió, como requisito ineludible para apoyar al nuevo candidato, la aprobación de una ley de amnistía que incluyera los delitos perpetrados con ocasión de la intentona secesionista de octubre de 2017 –el denominado *procés*– y algunos otros más o menos relacionados con ella, junto a un referéndum acerca de la separación de Cataluña del resto de España.

Al hilo de la propuesta, se suscitó un interesante debate doctrinal en el ámbito de los medios de comunicación digitales y en papel. La profundidad y amplitud de las opiniones vertidas movieron al autor de estas líneas, tomando como punto de partida los distintos artículos escritos, a realizar un estudio que resumiera todos los argumentos expuestos sobre la constitucionalidad, o no, de una futura ley de amnistía. Ése, y no otro, es el propósito que se pretende con este trabajo, aportando la propia visión sobre esta controversia.

La estructura seguida pretende ser un modesto homenaje al sistema escolástico medieval. Primeramente, delimitaremos la institución, partiendo para ello de los elementos comunes y diferencias entre el indulto y la amnistía. A continuación, se presentan los materiales – escasos– que ofrece nuestro ordenamiento y jurisprudencia en relación con esta medida de gracia. Seguidamente, exponemos de forma dialéctica los argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de las leyes de amnistía aprobadas bajo nuestra vigente *Lex legum* de 1978, con análisis de las posibles refutaciones, basándonos en las opiniones vertidas por los juristas en los diferentes medios. Por último, se desarrollan las conclusiones a las que se llega tras el análisis de las mencionadas argumentaciones, unidas a una reflexión sobre las consecuencias de la eventual aprobación de una futura ley de amnistía.

Respecto al enfoque de este trabajo, añadimos dos puntualizaciones. Las amnistías que vamos a estudiar en este artículo son las penales que se otorgan por razones de carácter político, no cualesquiera otras figuras de distinta naturaleza, aunque reciban coloquialmente el mismo nombre, ni tampoco los efectos derivados de esta figura desde el punto de vista civil, laboral o en otros ámbitos, todo ello sin perjuicio a la referencia que haremos a las denominadas amnistías fiscales. Por otro lado, el enfoque que se adopta es de carácter jurídico y no político; en consecuencia, nos limitaremos a determinar si esta institución cumple con el control de legalidad que exige nuestro ordenamiento, pero sin entrar en un análisis político, de acuerdo con criterios de oportunidad o conveniencia, lo cual es más propio de otro tipo de estudios.

II. Amnistía e indulto: elementos comunes y diferencias

Una cuestión preliminar que debe plantearse es si el indulto y la amnistía forman parte de una misma categoría: el derecho de gracia.

La doctrina mayoritaria defiende que ambas instituciones son dos especies que pertenecen al mismo género de las medidas de gracia.¹ En términos clásicos, nos encontraríamos ante manifestaciones de la *clementia principis*, entendida como la facultad del Estado para perdonar delitos e infracciones penales. Ello no impide, como expondremos a continuación, que existan diferencias evidentes entre ellas, sin perjuicio de que respondan al ejercicio de una misma facultad que se inserta dentro de los distintos poderes públicos.

Al respecto, dicha postura se apoya en una pluralidad de argumentos:

- Desde el punto de vista constitucional, tanto en derecho comparado –Francia, Portugal, Italia y Grecia– como en nuestros antecedentes históricos –las constituciones de 1869 y 1931–, el indulto y la amnistía se regulan de forma conjunta en un mismo precepto. Asimismo, una de las enmiendas presentadas a nuestra carta magna –aceptada parcialmente– incluía el régimen de los indultos generales, los particulares y las amnistías en una sola disposición.²
- El artículo 666.4 de la vigente Ley de enjuiciamiento criminal comprende ambas instituciones dentro del mismo apartado.
- El Real decreto ley 19/1977, de 14 de marzo, bajo el epígrafe «sobre medidas de gracia», extiende los efectos de la amnistía de 1976 a determinados delitos, y la exposición de motivos del Real Decreto

1 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, ap. VI, Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 24 de septiembre de 2023, Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *La Razón*, 15 de octubre de 2023, y De La Quadra-Salcedo, T., «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre de 2023, y «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023.

2 Enmienda núm. 704, presentada por el Diputado Sr. Llórens, *vid. Enmiendas al anteproyecto de Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, págs. 349-350, <<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>> [consultado el 20 de octubre de 2023].

388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, engloba a la amnistía y al indulto dentro de las facultades de gracia.³

– Asimismo, el propio Tribunal Constitucional señala que la ley de amnistía constituye una medida de gracia.⁴

Por contra, hay otras opiniones que defienden un concepto mucho más restringido de derecho de gracia, de modo que sólo podría incluirse en el mismo a los indultos, pero no a las amnistías.⁵ Como fundamento de ello, se alega la existencia de diferencias «sustanciales» entre ambas instituciones.

En este sentido, varios juristas afirman que la potestad de gracia no es más que un arcaico vestigio procedente de las funciones del monarca absoluto, actualmente integrada dentro del poder ejecutivo, mientras que la amnistía, residenciada en el legislativo, reviste su singularidad en la producción de efectos derogatorios con carácter retroactivo respecto de la normativa anterior. Asimismo, concurren otros rasgos distintivos, especialmente en relación con sus efectos, que impiden comprender ambas instituciones dentro de una misma categoría.

Sin embargo, esta última posición se diluye cuando quienes las defienden admiten que, no obstante, existe otro concepto que, en cierto modo, incluye al indulto y a la amnistía. Y es que ambas pertenecerían a las denominadas instituciones de perdón.

3 «El Real decreto ley diecinueve/mil novecientos setenta y siete, de catorce de marzo, reconsidera determinados límites de la amnistía otorgada el treinta de julio de mil novecientos setenta y seis, y, en esta misma línea, parece aconsejable también completar el conjunto de las diferentes medidas de gracia utilizables al respecto...».

4 Sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2: «...la Ley 1/1984 no tiene sentido autónomo, sino que puntualiza algunos aspectos discutidos del régimen jurídico de la Ley [de amnistía] de 1977, en la que verdaderamente se materializó el ejercicio del derecho de gracia». El subrayado es nuestro.

5 Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, 2001, págs. 81-82, y «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto de 2023, Ridao, J., «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto de 2023, y Lozano Cutanda, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», en AA. VV., (Martín Retortillo, J. L., coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 1037-1039.

A nuestro entender, tanto desde una perspectiva normativa como jurisprudencial, la amnistía y el indulto se integran en las tradicionalmente llamadas «medidas de gracia». No obstante, a los efectos del objeto de este artículo, no hay problema alguno en sustituirla por otra denominación. Cualquiera que sea la posición doctrinal que se adopte, no cabe duda razonable de que existen importantes diferencias cualitativas entre ambas,⁶ lo que no impide un análisis comparativo de sus elementos comunes y diferencias.

Y éste es el punto al que queríamos llegar. Necesitamos, en primer término, conocer qué rasgos confluyen en ambas figuras para, seguidamente, proceder a su adecuada distinción.

Tanto el indulto como la amnistía obedecen a una misma finalidad: impiden o excepcionan la aplicación del Derecho vigente, principalmente –aunque no de forma exclusiva– en la esfera penal. Y aquí concluye el parecido entre ambas, puesto que podemos identificar las siguientes diferencias:⁷

- a) Poder público que las ejerce: La amnistía corresponde al legislativo, por lo que debe ser aprobada mediante una norma de rango legal, mientras que los indultos son competencia del ejecutivo en cuanto se sustancian mediante reales decretos.⁸

6 Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2: «...es erróneo razonar que sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa y no, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa...».

7 Estos criterios aparecen reflejados, total o parcialmente, en Betancor, A., «Ruptura del pacto constitucional», *El Mundo*, 24 de agosto de 2023, Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*, Requejo Pagés, J. L., «Apuntes para una interpretación constitucionalmente conforme de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 15, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, Murcia, 2003, págs. 109-110 y «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *cit.*, págs. 82-84, Ridaó, J., «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto de 2023, Rodríguez Ramos, L., «La imposible amnistía», *ABC*, 18 de septiembre de 2023, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *El Español*, 6 de octubre de 2023, Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *ABC*, 4 de septiembre de 2023, y Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre de 2023.

8 Sin embargo, Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*, considera que esta distinción no es definitiva. Si la Constitución de 1978 hubiera admitido los indultos generales, los mismos deberían formalizarse mediante leyes orgánicas aprobadas en el Parlamento y no a través de reales decretos, ya que la Ley de 1870 se limita a regular los

- b) Sujetos pasivos: Los indultos hacen referencia a supuestos concretos y afectan a un individuo concreto, mientras que las amnistías abarcan una generalidad de situaciones y personas, de acuerdo con los rasgos propios de las disposiciones legislativas.
- c) Efectos: Los indultos perdonan, de forma total o parcial, una pena que se ha impuesto,⁹ por lo que no alcanzan a los antecedentes penales. Sin embargo, la amnistía hace desaparecer retroactivamente el delito,¹⁰ como si no hubiera existido nunca, de forma que también se borran los antecedentes.¹¹ Según la jurisprudencia constitucional, estamos ante una «derogación retroactiva de normas».¹² A consecuencia de ello, los indultos sólo producen efectos en relación con penas impuestas por sentencias firmes, mientras la amnistía también puede alcanzar a procesos judiciales ya iniciados o incluso causas pendientes de incoación.¹³
- d) Control jurisdiccional: Las amnistías, al estar reguladas en una ley, sólo pueden ser sometidas al control del Tribunal Constitucional.¹⁴ Por el contrario, los indultos quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria, concretamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.¹⁵

En definitiva, la amnistía y el indulto pertenecen a un mismo género común, en tanto que excepcionan la aplicación de la sanción penal prevista por el ordenamiento en vigor, con independencia del nombre

indultos particulares. Por tanto, los indultos generales y la amnistía procederían del mismo poder del Estado: el legislativo.

9 Artículo 4 de la Ley de indultos de 18 de junio de 1870.

10 Artículo 6 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.

11 El término amnistía procede del griego y tiene el significado original de «olvido».

12 Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2.

13 Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.*, 24 de septiembre de 2023.

14 RODRÍGUEZ RAMOS, L., «La imposible amnistía», *cit.*, considera que las leyes de amnistía también serían susceptibles de fiscalización por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si lo solicita la Comisión por considerarla incompatible con el Estado de Derecho. En nuestra opinión, ello resulta bastante dudoso tras la sentencia dictada por este mismo órgano en el Caso A y B contra Eslovaquia, que examinaremos más adelante.

15 Artículo 12.1, letra a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

que se le quiera dar y sin perjuicio de que presenten importantes diferencias tanto cuantitativas como cualitativas.

III. La amnistía en nuestro ordenamiento y jurisprudencia

1. Ordenamiento jurídico español

La Constitución española de 1978 no hace mención alguna a la amnistía, limitándose a prohibir la autorización de indultos generales en su artículo 62, letra *i*.

Algunos estudios históricos sobre nuestra carta magna sostienen que en el proceso constituyente no existió propiamente un debate acerca del derecho de gracia.¹⁶ Sin embargo, otra parte de la doctrina mantiene una opinión distinta,¹⁷ respaldada tanto por la minuta de la Ponencia constitucional de 29 de septiembre de 1977, en cuyo punto 11 se declara expresamente: «Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de gracia, se acuerda aprobar un texto que figura como apartado e) del artículo 53, y sobre el cual se acuerda volver a considerar el tema referente a la amnistía en segunda lectura», así como por la de 3 de noviembre de 1977, que indica en su punto 4: «Por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema».¹⁸ Además, las enmiendas que pretendieron incluir en el texto constitucional alguna referencia a la amnistía fueron rechazadas en

16 Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), *cit.*, págs. 84 y 101. Respecto a esta afirmación, hay que aclarar que, dada su visión restrictiva acerca de las medidas de gracia, probablemente se refiera sólo a la figura del indulto y al artículo 62 de nuestra carta magna, pero no a la amnistía.

17 Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *La Razón*, 13 de septiembre de 2023 y De La Quadra-Salcedo, T., «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023. A juicio de este último jurista, la decisión de no incluir la amnistía obedeció a la intención de evitar que el terrorismo de ETA –cuya actividad se encontraba en su punto álgido durante aquel momento histórico– pudiera pensar que dicha vía aún podía ser utilizada por la banda criminal como «moneda de cambio» para cesar en sus asesinatos.

18 *Vid.* Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Las actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, págs. 280 y 310.

dicho extremo. Examinaremos esta cuestión con más detenimiento en un apartado posterior de este trabajo.

La Ley de 18 de junio de 1870,¹⁹ que establece reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, se limita a regular dicha institución, omitiendo cualquier referencia a la amnistía.

Por su parte, el artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal, de 14 de septiembre de 1882, dispone que serán objeto de artículos de previo pronunciamiento, entre otras, las cuestiones o excepciones de amnistía o indulto.

También debemos incluir dentro de esta enumeración la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, la cual constituye uno de los hitos fundamentales de nuestra transición política a la democracia. Dicha norma es preconstitucional por lo que, como afirma la doctrina, difícilmente podría enjuiciarse su conformidad con la Carta Magna de 1978.²⁰ A la misma se hace referencia en el artículo 2.3 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, pero sólo en cuanto a su interpretación y en ningún caso afectando a su vigencia.²¹

Por último, el artículo 16 del Real decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, señala la

19 No deja de resultar irónico que una ley calificada de «provisional», como consta en la Gaceta de Madrid de 24 de junio de 1870, continúe en vigor más de ciento cincuenta años después.

20 Conde Martín de Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *El Mundo*, 9 de octubre de 2023.

21 El tenor literal de dicho apartado es el que sigue: «Todas las leyes del Estado español, incluida la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se interpretarán y aplicarán de conformidad con el Derecho internacional convencional y consuetudinario y, en particular, con el Derecho Internacional Humanitario, según el cual los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura tienen la consideración de imprescriptibles y no amnistiables». Al modesto entender de quien escribe estas líneas, dicho precepto es susceptible de una doble crítica: resulta innecesario, al redundar en un criterio hermenéutico ya contemplado en el artículo 10.2 de la Constitución, y, además, confunde dos instituciones distintas, cuales son la prescripción de los delitos y la retroactividad de las leyes penales que favorezcan al reo, principio este último recogido en el artículo 2.2 del Código penal que, no olvidemos, tiene un rango de ley orgánica del que carece la Ley 20/2022.

amnistía como una de las causas de extinción de la responsabilidad de los funcionarios.²²

Como podemos apreciar, estas disposiciones de nuestro ordenamiento, tan escasas y fragmentarias difícilmente pueden ayudarnos a despejar nuestras dudas acerca de la constitucionalidad de una ley de amnistía aprobada bajo la vigencia de la Constitución de 1978.

2. Jurisprudencia²³

Dentro de los escasos pronunciamientos sobre la materia, destacamos aquellos que tienen mayor relevancia en relación con la amnistía.

A. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 32/1981, DE 25 DE MARZO

Tiene su origen en una solicitud de amparo cuyo objeto es la extensión del indulto general previsto en el Real Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, a favor del recurrente con posterioridad a la entrada en vigor de nuestra Carta Magna. Se inadmite la pretensión con el siguiente razonamiento:

«La aplicación de las medidas generales de gracia... prohibidas hoy por norma constitucional expresa artículo 62, i de la Constitución...una Constitución [la de 1978] que instaura un orden jurídico-político dentro del que carecen de sentido y resultan inadmisibles estas medidas generales de gracia» (FJ 2).

Sin embargo, como podemos apreciar, la resolución hace referencia a un indulto de carácter general pero no a la amnistía.

22 Mencionado por Rídao, J., «Razones para una amnistía», *cit.* y en el Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, realizado a petición de la coalición política Sumar, *vid.* <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf?x73247> [visitado el 31 de octubre de 2023].

23 Un interesante estudio sobre la jurisprudencia en esta materia, dentro de los ámbitos constitucionales, ordinario y de la Unión Europea, es el realizado por Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*

B. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 63/1983, DE 20 DE JULIO

La misma desestima otro recurso de amparo interpuesto por miembros de la Asociación de Aviadores del ejército republicano durante la guerra civil. Estos sostienen que la amnistía aprobada tras la finalización del régimen anterior concedía un trato discriminatorio y, por tanto, menos favorable al personal militar que a los funcionarios civiles. Sin embargo, el supremo intérprete de nuestra ley fundamental entendió que no se había vulnerado, a estos efectos, el principio de igualdad ante la ley.

En este supuesto, el tribunal resuelve una cuestión que se circunscribe a los efectos administrativos relativos al reconocimiento de escalafones y pensiones de los recurrentes al amparo de la amnistía decretada, sin entrar a valorar la conformidad de la Ley de 1977 con la nueva Constitución ya que dicha cuestión no llegó a plantearse por los interesados.

C. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 147/1986, DE 25 DE NOVIEMBRE

Esta resolución se dicta con motivo de la acumulación de varias cuestiones de inconstitucionalidad, interpuestas por diversas magistraturas de Trabajo, que tienen por objeto la Ley 1/1984, de 9 de enero, de modificación de la Ley 46/1977. Dicha reforma fue considerada inconstitucional por atentar contra el principio de seguridad jurídica, en cuanto declaraba imprescriptibles las acciones para solicitar la nulidad de los despidos que se encontraban dentro del ámbito de la medida de gracia, incluso aunque ya existiera pronunciamiento judicial declarando su prescripción.

Por tanto, tampoco se cuestiona la constitucionalidad de la ley de olvido de la transición, ya que la resolución se centra en los efectos de la denominada «amnistía laboral» correspondiente al ámbito de las relaciones jurídico-privadas.

Sin embargo, en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia²⁴ –así como en el de la anterior–, encontramos una serie de afirmaciones que constituyen la doctrinal general de nuestro tribunal de garantías sobre las leyes de amnistía: estas son excepcionales, se asientan sobre el valor de justicia y obedecen a un cambio de régimen político.

D. SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2013 (REC. 13/2013).

Al hilo del recurso de casación interpuesto contra un indulto otorgado a un condenado por delito de conducción con grave desprecio para la vida de los demás, en concurso con otros ilícitos penales, el Tribunal Supremo afirmó de modo terminante:

«La CE, según hemos expresado, ha reconocido el derecho de gracia en los términos establecidos en el art. 62; esto es, limitado, pues, a los indultos particulares, el excluirse del derecho de gracia tanto los de carácter general (art. 62 i CE), como la amnistía» (FJ 6).

En conclusión, las sentencias comentadas parecen, de entrada, mostrarse desfavorables a la constitucionalidad de una nueva ley de amnistía debido a su posicionamiento contra las medidas de gracia de carácter general y al carácter excepcional que se otorga a las mismas, ligadas a un principio de justicia en íntima conexión con un cambio de régimen político.²⁵ No obstante, dado que nuestro Tribunal Constitucional no hace referencia expresa en su doctrina a una ley de amnistía posterior a la Constitución de 1978 –por la sencilla razón de que hasta el momento no se ha aprobado ninguna– y que sus pronunciamientos se restringen a efectos muy limitados de la Ley

24 «Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve...».

25 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del Constitucional», *cit.*

46/1977²⁶, distintos de los penales, o bien a los indultos generales, su jurisprudencia no proporciona una solución terminante a la cuestión objeto del presente artículo.²⁷

IV. Argumentos doctrinales en favor de la constitucionalidad de una ley de amnistía

Entre los juristas que han defendido la constitucionalidad de una eventual ley de amnistía podemos citar a Martín Pallín,²⁸ Pérez Royo,²⁹ Noguera,³⁰ Ridaó,³¹ Pascual Sala, Gay Montalvo, Xiol Ríos,³² y, de forma

26 Seguimos en este punto a Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 141: «La legislación de amnistía [de 1977] no ha sido objeto de reproche constitucional, y el Tribunal se ha limitado a enjuiciar medidas legislativas de reparación económica».

27 En idéntico sentido, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*: «...tampoco me parece que exista una jurisprudencia clarísima estableciendo que siempre y en todo caso la Constitución prohíba una ley de amnistía. Simplemente no hay jurisprudencia del Tribunal Constitucional porque nunca se le ha presentado una ley de amnistía posconstitucional». Una opinión contraria sostiene Redondo Hermida, A., «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *La Razón*, 31 de octubre de 2023, al considerar que dicha resolución establece, de forma indubitada, la inconstitucionalidad de cualquier medida de gracia de carácter general que se apruebe con posterioridad a la Constitución.

28 Martín Pallín, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *elDiario.es*, 5 de agosto de 2023, y «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *El País*, 26 de septiembre de 2023.

29 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 2 de agosto de 2023, «La prohibición de los indultos generales», *elDiario.es*, 31 de agosto de 2023, y «Los límites de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 12 de octubre de 2023.

30 Noguera, A., «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer», *Público*, 8 de septiembre de 2023.

31 Ridaó, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

32 *Vid.* «Tres exmagistrados del Constitucional confirman que la Carta Magna sí permite la amnistía», *diariocritico.com*, 22 de agosto de 2023, <<https://www.diariocritico.com/nacional/3-ex-magistrados-constitucional-confirman-constitucion-permite-amnistia>> [visitado el 4 de noviembre de 2023].

matizada,³³ De la Quadra-Salcedo³⁴ y Requejo Pagés.³⁵ A los anteriores habría que añadir el Dictamen sobre la propuesta de ley de amnistía, firmado por varios docentes universitarios de Derecho penal.³⁶

Los principales argumentos que se utilizan en apoyo de dicha postura son los que siguen:

A. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA NO PROHÍBE LA AMNISTÍA

El silencio acerca de la institución se interpreta como una justificación tácita de su admisibilidad, en tanto que no contiene una interdicción expresa de esta medida de gracia. Desde esta óptica, se realiza una interpretación literal *a sensu contrario* que, ante el silencio del constituyente, considera que se abre una amplia gama de posibilidades dentro de las cuales pueden incardinarse futuras amnistías sobre las que, en puridad, no se ha pronunciado nuestro texto constitucional

B. LAS CORTES GENERALES GOZAN DE UN AMPLIO MARGEN DE ACTUACIÓN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN LEGISLATIVA

De acuerdo con el principio de libertad por el que se rigen las Cortes, las mismas pueden crear leyes, abordando los diferentes aspectos de la realidad social, sin más restricciones que las expresamente mencionadas en la Constitución.³⁷

Al respecto, cabe distinguir tres actores principales que se encuentran en posiciones distintas frente a los mandatos de nuestra

33 Tanto Requejo como De la Quadra-Salcedo consideran que, si bien una ley de amnistía sería admisible desde el punto de vista jurídico, la misma no sería actualmente aceptable en términos políticos, quedando además sujeta a importantes restricciones por la aplicación de los principios constitucionales de igualdad ante la ley e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

34 De La Quadra-Salcedo, T., «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre de 2023, y «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre de 2023.

35 Requejo Pagés, J. L. «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto de 2023.

36 Sus autores son García Rivas, Lladrés Fuster, Mira Benavent, Portilla Contreras y Rebollo Vargas.

37 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*, habla de «libertad de configuración» de las Cortes.

Lex legum. Mientras los ciudadanos tienen autonomía dentro de la ley y el ejecutivo goza de discrecionalidad respecto de la aplicación de las normas legales, el legislativo disfruta de un amplio margen de actuación, como órgano que manifiesta la voluntad general con legitimidad democrática directa, sin más impedimentos que los previstos de forma explícita en la Constitución.

Por tanto, las Cortes sólo tendrían como límite, a la hora de aprobar cualquier ley, el contenido esencial de los derechos fundamentales, las normas del procedimiento legislativo y los principios básicos constitucionales.³⁸

C. LAS AMNISTÍAS FISCALES COMO PRECEDENTE

Durante la vigencia de nuestra Carta Magna se han aprobado amnistías fiscales con trascendencia penal, sin que se hayan planteado dudas sobre su constitucionalidad.

El más acabado ejemplo de esta figura sería la aprobada por el Gobierno del Sr. Rajoy para hacer frente a los efectos de la crisis económica, cuya regulación se encuentra en la disposición adicional primera del Real decreto ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Dicha norma admite la presentación de liquidaciones especiales por los contribuyentes con el propósito de hacer aflorar cantidades no declaradas en su correspondiente ejercicio fiscal.

D. ADMISIÓN DE LA AMNISTÍA EN NUESTRO ORDENAMIENTO ACTUAL

Como ya hemos anticipado, la Ley de enjuiciamiento criminal, en su artículo 666.4, prevé expresamente la posibilidad de alegar esta figura en los procesos penales como artículo de previo pronunciamiento.

³⁸ Requejo Pagés, J. L., «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *cit.*, incluye estos tres límites; sin embargo, Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*, y «Los límites de la ley de amnistía», *cit.*, menciona exclusivamente los dos primeros.

Igualmente, el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia contempla dicha institución como una de las causas de extinción de responsabilidad.

Ambos preceptos pondrían de manifiesto la pervivencia de esta medida de gracia dentro de nuestro derecho, lo cual se debe poner en conexión con la ausencia de su prohibición expresa en la norma fundamental.

E. ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO Y DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL

En varias constituciones de nuestro entorno se contempla la amnistía como una potestad propia del legislativo,³⁹ sin perjuicio de otros países en los que, sin regular dicha figura en sus leyes fundamentales –como sucede en nuestra patria–, se han aprobado leyes de olvido.⁴⁰

A mayor abundamiento, nuestro constitucionalismo histórico ofrece precedentes favorables a la amnistía como manifestación del derecho de gracia.⁴¹

Al respecto, los textos de 1869 (art. 74) y 1931 (art. 102) reconocieron expresamente la potestad de las Cortes Generales para dictar leyes de amnistía, con la peculiaridad en esta última de que, además, se prohibía de forma expresa la concesión de indultos generales. Asimismo, también se incluyó en el Acta adicional de 1856 a la Constitución de 1845 (art. 9.1), si bien dicho texto nunca llegó a entrar en vigor.⁴²

39 Artículos 79 de la Constitución italiana, 161, letra *f*, de la portuguesa, 34 de la Constitución francesa y 173.1, letra *k* de la suiza.

40 Se suele hacer referencia a Gran Bretaña, en relación con la amnistía tras el conflicto del Ulster, y a la República Federal de Alemania.

41 Para un estudio de la regulación de la amnistía y el indulto en nuestro constitucionalismo, resulta imprescindible la consulta de Linde Paniagua, E., *Amnistía e indulto en España*, Ed. Tucar, Madrid, 1976, y Requejo Pagés, J. L., «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *cit.*, págs. 81-106.

42 *Ibidem*, puntos 22 y 35, págs. 89-90 y 96.

F. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE DISPOSICIONES SANCIONADORAS FAVORABLES

Dentro de los principios consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución de 1978 se incluye la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y las restrictivas de los derechos individuales. Interpretándolo *a sensu contrario*, el principio de retroactividad de las normas más favorables para el penado sería plenamente aceptable por nuestra carta magna, en cuyo ámbito se incardinan sin dificultad las leyes de amnistía.⁴³

G. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL HA ADMITIDO LA AMNISTÍA PREVISTA EN LA LEY 46/1977, DE 15 DE OCTUBRE

El supremo intérprete de nuestra carta magna no ha declarado la inconstitucionalidad sobrevenida de la Ley de 46/1977, lo cual resultaría obligado según la disposición derogatoria de nuestra Constitución si se considerara que dicha norma vulnera el contenido de la *Lex legum*. El silencio del Tribunal Constitucional sobre tal circunstancia, al abordar diversos recursos relativos al desarrollo de la ley de olvido de la Transición, implica que dicha medida de gracia tiene cabida en nuestro ordenamiento.⁴⁴

Asimismo, el Tribunal Supremo en su Sentencia 101/2012, de 27 de febrero, dictada por la Sala Segunda, ha defendido expresamente la vigencia de la ley de 1977 sin cuestionar su constitucionalidad.⁴⁵

43 Linde Paniagua, E., «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 2, Madrid, 1979, pág. 57. De la posición de dicho autor se hace eco el Dictamen realizado a petición de Sumar en su página 12.

44 Martín Pallín, J. A., «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *cit.*, Noguera, A., «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer» *cit.*, y Ridao, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

45 Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, realizado a petición de la coalición política Sumar, parte 1ª, punto 2.

V. Refutación de los argumentos favorables a la constitucionalidad de las leyes de amnistía

A continuación, exponemos las objeciones a las razones alegadas para mantener la constitucionalidad de las leyes de amnistía. Primero enunciamos el argumento esgrimido en defensa de estas normas –acompañados de su puntualización crítica entre paréntesis– y, a continuación, desarrollamos su refutación.

A. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA NO PROHÍBE LA AMNISTÍA (NI TAMPOCO LA AUTORIZA)

Frente a la tesis de que la falta de mención de esta medida de gracia en nuestra *Lex legum* implica su admisión tácita, es posible otra interpretación radicalmente distinta: su omisión obedece a que dicha institución carece de sentido en el contexto del Estado democrático y de derecho que se instaura en 1978.⁴⁶

En relación con este punto, quienes defienden futuras leyes de olvido aplican el siguiente silogismo: el legislador puede regular sobre todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la carta magna, *ergo* una futura ley de amnistía sería conforme a la Constitución porque la misma guarda silencio al respecto. Sin embargo, dicho razonamiento es inexacto.

Por supuesto son inconstitucionales las leyes explícitamente vedadas, pero no sólo ellas sino también todas las que contradigan los artículos o principios que aparecen recogidos en nuestra ley fundamental. No es necesario que la letra de la Constitución rechace una institución de forma literal para entender que la misma vulnera su espíritu o finalidad. Sostener lo contrario podría dar lugar a situaciones jurídicas absurdas, como las que reflejamos a continuación.

Ningún artículo prohíbe *expressis verbis* la autodeterminación de las comunidades autónomas con el propósito de separarse de España, pero la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de

46 Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *El Mundo*, 25 de septiembre de 2023.

octubre, declaró inconstitucional la Ley 19/2017, de 9 de septiembre, del Parlamento de Cataluña que así lo pretendía, entre otras razones por considerarla contraria al principio de soberanía nacional y a la unidad indivisible de la nación española (arts. 1 y 2 CE).⁴⁷

Lo mismo podríamos decir acerca de una ley que admitiera la esclavitud⁴⁸ –contraria a la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de circulación y residencia–, otra que permitiera la prostitución infantil –vulneradora de la dignidad de la persona y la protección de la infancia– o, finalmente, respecto de aquella norma jurídica que impusiera en nuestra patria un régimen autocrático sin separación real y efectiva de poderes –incurriendo así en palmaria y evidente contradicción con el Estado social y democrático de derecho, amén de otras muchas disposiciones de la norma fundamental.

En suma, son inconstitucionales no sólo las leyes expresamente prohibidas por la Constitución, sino también todas aquellas que infrinjan sus preceptos y principios básicos.⁴⁹

B. LAS CORTES GENERALES GOZAN DE UN AMPLIO MARGEN DE ACTUACIÓN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN LEGISLATIVA (AUNQUE LIMITADO POR LA CONSTITUCIÓN)

En realidad, nuestro legislativo, como poder público, no se rige por un principio de libertad sino por el de sujeción a la Constitución y al

47 Fundamento jurídico 5: «La Ley 19/2017 es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)».

48 Ruiz Robledo, A. y Ramos Tapia, I., «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *El Español*, 30 de agosto de 2023, y «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre de 2023, apdo. III.

49 Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *cit.*: «... la inconstitucionalidad no abarca exclusivamente lo expresamente proscrito en la Carta Magna, sino todas aquellas disposiciones que por su naturaleza y contenido colisionen con la misma, en su condición de norma fundamental y fundamentadora de nuestro ordenamiento jurídico».

resto del ordenamiento jurídico según el artículo 9.1 de nuestra norma fundamental.⁵⁰

No debe confundirse la esfera de los particulares quienes, vinculados por un deber general negativo, pueden desarrollar todas sus actuaciones dentro de su autonomía personal siempre que no vulneren los preceptos de la carta magna, con el resto de los poderes del Estado sobre los cuales pesa, además, el deber positivo de realizar sus funciones conforme a la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3).⁵¹

En este sentido, las Cortes Generales quedan sujetas, respecto al texto constitucional, a un principio de vinculación –y no al de «libre configuración», inexistente en la dicción literal de nuestra *Lex legum*– respecto del ejercicio de sus funciones legislativas sin perjuicio de la amplitud del margen de actuación que le corresponda, pero siempre dentro del inviolable marco de las normas y principios constitucionales.⁵² Sostener lo contrario no se ajusta a nuestro actual sistema jurídico, pues responde más bien a un modelo de parlamentarismo asambleario propio de la Convención durante la Revolución Francesa –caracterizado por la acumulación de las distintas potestades del Estado, ejecutivas y judiciales, en la asamblea legislativa

50 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *El Mundo*, 29 de agosto de 2023, y Biglinio Campos, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México *et alii*, México, 2020 [1991], pág. 25: «Desde su primera jurisprudencia sobre el tema, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reiterar que el Parlamento está sujeto a la Constitución con igual grado de vinculación que el resto de los poderes públicos. Por ello, está obligado a respetar, en primer lugar, las normas materiales establecidas en la Constitución (como por ejemplo los derechos y libertades fundamentales), pero también las normas de procedimiento recogidas en su texto». El subrayado es nuestro.

51 Ruiz Robledo, A.: «Adiós a la lealtad constitucional», *El Diario de Sevilla*, 23 de septiembre de 2023, lo denomina «deber de lealtad constitucional». Esta doctrina ha sido reiterada en varias resoluciones, siendo la más reciente la Sentencia 65/2023, de 6 de junio, FJ 5.

52 Pérez Royo, J., y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2023, pág. 79: «Mientras que la Constitución del siglo XIX es una Constitución flexible, en la que no existen límites jurídicos para el legislador y en la que, en consecuencia, no se puede plantear el control de constitucionalidad de la ley, la Constitución del siglo xx va a ser una Constitución rígida... con base en lo cual se va a ir afirmando progresivamente el control de constitucionalidad de los actos del legislador».

y la consiguiente difuminación entre el poder constituyente y el constituido⁵³, pero no al de la carta magna de 1978 que, como las restantes constituciones de la segunda posguerra, señala claros límites a la voluntad del legislativo con el propósito de prevenir las derivas totalitarias acaecidas durante el primer tercio del siglo xx.⁵⁴

A lo dicho habría que añadir que la aprobación de leyes de olvido posconstitucionales, como tendremos ocasión de desarrollar en el siguiente capítulo, lesionaría los límites que la doctrina y el Tribunal Constitucional señalan al poder legislativo.⁵⁵

C. AMNISTÍAS FISCALES (QUE REALMENTE NO LO SON)

Las denominadas amnistías fiscales plantean dos cuestiones. La primera es si son realmente amnistías y la segunda si pueden equipararse a las de carácter político.

El ejemplo de olvido fiscal que se alega por un sector doctrinal, a estos efectos, es la disposición adicional primera del Real decreto ley 12/2012.

Respecto del mismo, resulta más que discutible que nos encontremos ante un supuesto de amnistía. En primer lugar, porque, siguiendo la dicción literal de la norma, la regularización de los tributos no dará lugar a ninguna sanción, recargo o intereses. Por tanto, la misma se mueve en sede de régimen sancionador de derecho tributario ya que no hace

53 Sánchez Agesta, L., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Universidad Complutense, Madrid 1988, págs. 274-276, llega a definir dicho régimen como una extrema dictadura del legislativo, la cual desembocó en otra dictadura del ejecutivo o cesarismo, durante el régimen del Directorio.

54 Contreras Peláez, F. J., *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, Ed. Encuentro, Madrid, 2013, pág. 325, enumera las siguientes características de este *neoconstitucionalismo*: constituciones más rígidas, blindaje de los derechos fundamentales, creación de los tribunales constitucionales y fuerza normativa directa de la constitución, todas ellas concebidas como autorrestricciones de la soberanía popular.

55 Alonso De Esteban, J. A. y Alonso De Esteban, A. L., *Derecho constitucional español*, vol. I, Ed. Universitas, Madrid, 2020, pág. 176, distinguen entre los límites positivos y negativos que la Constitución impone al legislador. Evidentemente, en el presente caso nos referimos al contenido esencial de varios derechos fundamentales y determinados principios básicos de nuestra *Lex legum*, que se enumeran dentro de los límites negativos.

referencia expresa a delitos, ni a penas.⁵⁶ Por otro lado, no se producen los efectos propios de una amnistía, que implican la desaparición retroactiva del delito –el olvido– sino el más restrictivo de impedir la sanción.⁵⁷ Por último, y acudiendo a elementos formales, si se tratase de una amnistía con trascendencia penal la norma debería tener rango de ley orgánica al suponer una excepción a la aplicación de los tipos del Código penal:⁵⁸ sin embargo, en este caso ni siquiera estamos ante una ley ordinaria sino ante una disposición con fuerza de ley.⁵⁹

Pero es que, aun admitiendo que se tratase de una amnistía, la entidad del bien jurídico vulnerado –la hacienda pública–, así como el hecho de que la regularización persiga un cierto restablecimiento de este –a través de un incremento en la recaudación fiscal–,⁶⁰ diferencia netamente esta figura de las leyes de olvido penales por razones de carácter político. Y ello es así porque los derechos afectados por estas últimas –el orden constitucional, la seguridad ciudadana, la integridad

56 A mayor abundamiento, el artículo 305.4 del Código penal excluye expresamente del ámbito del delito fiscal aquellos procesos de regularización tributaria realizados antes de que se hubieran iniciado actuaciones de comprobación o investigación por parte de la Hacienda Pública.

57 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. VIII, y Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*: «La mal llamada amnistía fiscal es un alivio para conductas defraudatorias por impago de impuestos en cuanto a las consecuencias sancionadoras, pero no por ello pierden su naturaleza delictiva».

58 Así lo exige el principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de nuestra norma fundamental, como afirma Linde Paniagua, E. «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, núm. 2, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 58. El requisito de ley orgánica también ha sido defendido por Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.*, Ridao, J., «Razones para una amnistía», *cit.*, y Martín Pallín, J. A., «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *cit.* Incluso Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *cit.*, considera que además sería conveniente proponer un referéndum sobre dicha ley, dado su carácter cuasiconstitucional. A mayor abundamiento, resulta bastante clarificador el propio título de la «Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado Español», presentada durante la anterior legislatura en el Congreso por dos grupos parlamentarios e inadmitida a trámite por la Mesa el 23 de marzo de 2021, cuyo contenido se reproduce en la exposición de motivos de una posterior moción formulada por el Grupo Mixto, *vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, núm. 285, de 3 de junio de 2021, pág. 7.

59 El incumplimiento de la reserva de ley ordinaria, en relación con los artículos. 31.1 y 86.1 de la CE, fue determinante para que se declarara la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera del Real decreto ley 2/2012 por la Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2017, de 8 de junio.

60 Gil, A., «Una amnistía sin fundamento jurídico», *ABC*, 22 de septiembre de 2023.

física o moral, la paz social o la malversación de fondos públicos por personal de la Administración– gozan de una garantía constitucional superior al deber de contribuir al fisco, además de no implicar estas normas ninguna acción restauradora del bien lesionado.

En definitiva, los perdones fiscales no son propiamente amnistías, y, aunque lo fueran, su naturaleza es muy distinta a las medidas generales de gracia en el ámbito penal, por lo que, al carecer de identidad de razón con estas últimas, difícilmente pueden ser alegadas por vía de analogía para defender la constitucionalidad de las leyes de olvido.

D. MENCIONES SOBRE LA AMNISTÍA EN NUESTRO ORDENAMIENTO (PUNTUALES O DEROGADAS)

Resulta evidente que, en la actualidad, la aplicación del artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal resulta improcedente por razones temporales.⁶¹ No olvidemos que la norma fue aprobada en 1882, por lo que se encuentra desfasada en muchos extremos. Por otro lado, cabría defender una derogación tácita del precepto, en tanto que en el Código penal de 1995 –al contrario del anterior de 1973– no aparece la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal (art. 130). Por otro lado, nos encontramos ante una normativa de carácter procesal que en ningún caso puede afectar a la regulación sustantiva de las medidas de gracia.

En cuanto al artículo 16 del Real decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, tampoco constituye por sí solo un argumento sólido. Si una disposición con rango de ley no puede entrar en contradicción con las normas constitucionales en virtud del principio de jerarquía, mucho menos las de carácter reglamentario. Asimismo, el precepto citado carece de habilitación

61 Quintero Olivares, G., «¿Apoyo del Tribunal Constitucional a la amnistía?», *El Mundo*, 10 de octubre de 2023. «[Este argumento] Está extraído de una ley del siglo XIX, que incluso contiene menciones de órganos, cargos y carreras que ya no existen. Pero en el afán de inflar la argumentación se añade al saco, tal vez, para impresionar a cándidos» y Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. VI.

legal, en tanto que ningún artículo de la Ley orgánica del poder judicial se refiere a dicha medida de gracia. Asimismo, la norma en cuestión hace referencia al ejercicio de una potestad disciplinaria, pero no surte efectos en la esfera penal propia de las amnistías. La falta de una mención expresa a dicha institución en los reales decretos precedentes al que se encuentra en vigor nos hace pensar en un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, resultando así una referencia totalmente aislada del resto del ordenamiento jurídico que, en ningún caso, resulta decisiva en la cuestión que estamos analizando.

E. PRECEDENTES EN DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO E HISTÓRICO (CUYOS PARÁMETROS SON DIFERENTES A LOS DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE)

Tampoco tiene sentido la alusión a amnistías otorgadas en países de nuestro entorno, ya que las mismas responden a un canon de constitucionalidad distinto al español.⁶²

Al contrario que las normas fundamentales de Portugal, Italia, Francia o Suiza, la Constitución de 1978 no prevé la figura de la amnistía. Gran Bretaña se rige por un sistema consuetudinario, muy diferente al modelo continental de constituciones escritas. Finalmente, la situación de Alemania, cuyo Tribunal Federal declaró admisible una ley de amnistía pese al silencio de la Ley fundamental de Bonn,⁶³ tampoco es trasladable a nuestro ordenamiento puesto que la Cortes españolas rechazaron dos enmiendas que pretendían incluir dicha institución en nuestro texto constitucional, cosa que no sucedió en el debate constituyente germano;⁶⁴ asimismo, la norma alemana no contiene ninguna prohibición expresa de indulto general.⁶⁵

62 Ramos Tapia, I. Y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. IV, y Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

63 Sentencia de 15 de diciembre de 1959, *Caso Dr. Platow*.

64 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, nota 13, y RUIZ ROBLEDO, A. «Los olvidos de Zapatero sobre la amnistía», *El Español*, 18 de octubre de 2023.

65 Respecto a la prevalencia del derecho interno frente a las normas internacionales en relación con las medidas de gracia, el Convenio de Estrasburgo de 21 de marzo de 1983 sobre el

En cuanto a los antecedentes del constitucionalismo patrio, a diferencia de los textos de 1869 y 1931, únicos que admiten expresamente dicha medida de gracia, la Constitución de 1978 no la menciona. Y respecto a la afirmación de que en épocas anteriores se aprobaron amnistías a pesar de no estar previstas en el texto constitucional,⁶⁶ conviene aclarar que ello obedecía al modelo de las constituciones programáticas propias del siglo XIX,⁶⁷ totalmente superado en la actualidad por la denominada Constitución racional – normativa como regla suprema y vinculante del ordenamiento jurídico.⁶⁸

Por tanto, no cabe la invocación de experiencias anteriores que hayamos tenido en España a los efectos de justificar en la actualidad una ley de amnistía, debido a su diferente regulación sobre esta materia. Y es que, aunque parezca una obviedad, debemos insistir en que la *Lex legum* aplicable es la que se encuentra en vigor a día de hoy y no las precedentes.⁶⁹

traslado de personas condenadas, en su artículo 12, establece en esta materia el pleno respeto al régimen jurídico propio de cada Estado: «Cada parte podrá conceder el indulto, la amnistía o la conmutación de la pena de conformidad con su Constitución o sus demás normas jurídicas». Dicho criterio se reitera por la jurisprudencia europea, como manifiesta el Tribunal de Luxemburgo en su Sentencia de 16 de diciembre de 2021 (Caso AB contra Eslovaquia), al señalar que la regulación sobre las amnistías constituye una cuestión propia del ordenamiento interno de cada Estado al no regular el derecho de la Unión las amnistías ni su revocación (apdo.40). Sin embargo, Redondo Hermida, A., «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*, considera que, cuando las leyes de olvido nacionales vulneran derechos fundamentales relativos a la integridad física o moral de sus ciudadanos, cabe invocar el incumplimiento del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ante el Tribunal de Estrasburgo (sentencias de 20 de noviembre de 2018, Caso Pulfer contra Albania, y 13 de abril de 2021, Caso E. G. contra Moldavia).

66 Ridaio, J., «Razones para una amnistía», *cit.*

67 Ruiz Robledo, A. «Adiós a la lealtad constitucional», *cit.*

68 Este concepto fue introducido en nuestra doctrina por García-Pelayo, M., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1984 [1950].

69 Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*: «La hipotética constitucionalidad de una ley española sólo puede resolverse en su relación con la Constitución española vigente en cada momento histórico».

F. PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE DISPOSICIONES SANCIONADORAS MÁS FAVORABLES (QUE NO SE REFIERE A LA AMNISTÍA)

En cuanto al argumento de que el artículo 9.3 de la Constitución, en relación con el aludido principio interpretado *a sensu contrario*, permitiría admitir las amnistías dentro del marco de nuestra ley fundamental, el mismo queda desvirtuado por varias razones. La primera reside en que dicho precepto no contiene ninguna referencia expresa a las medidas de gracia o instrumentos de perdón, cuya regulación específica tiene lugar en otro artículo y otro título de nuestra carta magna. Además, no resultaría coherente, desde el punto de vista sistemático, que el mismo Código penal, cuyo artículo 2.2 contiene dicho principio de retroactividad en favor del reo como hipotético fundamento de las leyes de olvido, suprima simultáneamente la amnistía como causa de extinción de responsabilidad criminal (art. 130). Por último, y no por ello menos importante, se ignora olímpicamente el valor hermenéutico de los debates de la Ponencia constitucional que excluyeron de forma expresa constitucionalizar dicha institución.

G. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO HA DECLARADO QUE LA LEY DE AMNISTÍA DE 1977 SEA CONTRARIA A LA CARTA MAGNA (LA CUAL TAMPOCO HA SIDO RECURRIDA POR INCONSTITUCIONALIDAD)

En relación con esta afirmación convendría, en primer lugar, dejar claro que ante nuestro Tribunal de garantías no se ha presentado ningún recurso o cuestión cuya pretensión fuera examinar la constitucionalidad de la Ley 46/1977. Como ya hemos anticipado, este órgano se ha limitado a declarar contraria a nuestra norma fundamental una reforma de dicha ley y a resolver amparos que cuestionaban las prestaciones o efectos derivados de su aplicación al margen de la esfera penal. Es más, el Tribunal Constitucional nunca hubiera podido declarar la inconstitucionalidad de las amnistías de 1976 y 1977, pues con ello vulneraría uno de los principios básicos de nuestra carta magna: la irretroactividad de disposiciones sancionadores desfavorables (art. 9.3),

y es que, respecto a las medidas generales de gracia, la Constitución es mucho más restrictiva que la normativa del régimen anterior.⁷⁰

Dicho esto, tampoco resulta ocioso recordar que la ley de olvido de nuestra Transición es una norma preconstitucional cuya conformidad con la ley fundamental debe verificarse utilizando parámetros distintos a las medidas de gracia posteriores a la aprobación de esta última. Como muestra de ello, baste recordar que el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981 no declara la nulidad del indulto general otorgado el 25 de noviembre de 1975, pero impide su aplicación tras 1978 por resultar contrario a la nueva norma fundamental.

Otra razón que desvirtúa este argumento es el propio contexto histórico de la Ley 46/1977, dictada durante el paso de un sistema autoritario a otro democrático y, en consonancia con ello, con un claro carácter excepcional fundado en un cambio político que desvirtúa normas anteriores en cuanto radicalmente contrarias a los nuevos principios de convivencia. Ninguno de estos presupuestos concurre tras la aprobación de nuestra actual *Lex legum*.⁷¹

Como última idea, conviene añadir que la inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa preconstitucional ha sido matizada por el Tribunal Constitucional en el sentido de restringirla, exclusivamente, a aquellas leyes en las que resulta indudable la imposibilidad de interpretarla conforme a la Constitución.⁷² De ahí que la Ley 46/1977 pueda ser admitida de acuerdo con la época y finalidad que justificaba dicha medida, lo que no sucedería con una futura ley de amnistía, aprobada en un contexto radicalmente distinto caracterizado por un Estado de derecho con plena separación de poderes.

70 Gimbernat Ordeig, E., «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *El Español*, 31 de octubre de 2023.

71 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del constitucional», *cit.*, Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*, y Quintero Olivares, G., «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *cit.*

72 Así lo indican las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero. Un interesante comentario de esta doctrina puede consultarse en Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, *cit.*

VI. Argumentos doctrinales contrarios a la constitucionalidad de la ley de amnistía

La mayor parte de la doctrina española se ha pronunciado en contra de la constitucionalidad de una ley de amnistía dentro del actual marco jurídico. Sin ánimo exhaustivo, enumeramos varios juristas – entre muchos otros cuya cita se omite por razones de espacio⁷³ que mantienen dicha postura: Aragón Reyes,⁷⁴ Ruiz Robledo,⁷⁵ Ramos Tapia,⁷⁶ Gimbernat Ordeig,⁷⁷ Otero Lastres,⁷⁸ Conde Martín de Hijas,⁷⁹ Simón Yarza,⁸⁰ Quintero Olivares,⁸¹ Silva Sánchez,⁸² Rodríguez Ramos,⁸³ Redondo Hermida,⁸⁴ Viada Bardají⁸⁵ o Recuerda Girela.⁸⁶

Entre los motivos de inconstitucionalidad alegados, podemos seleccionar los siguientes:

73 «Registan ante las Cortes el manifiesto de más de 300 juristas en contra de la amnistía», *ABC*, 3 de noviembre de 2023, <<https://www.abc.es/espana/registran-ante-cortes-manifiesto-300-juristas-amnistia-20231103040641-nt.html>> [visitado el 3 de noviembre de 2023].

74 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, y «¿Constructivismo jurídico?», *El Mundo*, 20 de septiembre de 2023.

75 Ruiz Robledo, A., «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *cit.*, y «Adiós a la lealtad constitucional», *cit.*

76 Ramos Tapia, I. Y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, y «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *cit.*

77 Gimbernat Ordeig, E.: «Indultos generales y amnistías», *cit.* y «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *cit.*

78 Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto de 2023, y «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre de 2023.

79 Conde Martín De Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

80 Simón Yarza, F., «Amnistía inconstitucional», *Libertad Digital*, 8 de septiembre de 2023.

81 Quintero Olivares, G., «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *cit.*

82 Silva Sánchez, J. M., «Sinrazones para la amnistía», *cit.*

83 Rodríguez Ramos, L., «La imposible amnistía», *cit.*

84 Redondo Hermida, A., «La amnistía en la doctrina del constitucional», *cit.*, «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *cit.*, y «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *cit.*

85 Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*

86 Recuerda Girela, M. A., «Olvido y perdón en la constitución», *La Razón*, 25 de septiembre de 2023 y Simón Yarza, F., «Amnistía inconstitucional», *cit.*

**A. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES,
EN CONEXIÓN CON LA FUNCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER
JUDICIAL PARA JUZGAR Y HACER EJECUTAR LO JUZGADO**

Si bien es cierto que nuestra carta magna no menciona el término «división de poderes», según nuestra jurisprudencia constitucional este principio constituye uno de los elementos nucleares de dicha norma como emanación del Estado social y democrático de derecho (art.1.1 CE).⁸⁷ También la sistemática de nuestra *Lex legum* lo pone de manifiesto, al separar nítidamente los títulos dedicados a las Cortes Generales, al Gobierno y al Poder Judicial.

Dentro de dicho esquema de reparto institucional, corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar o hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la CE). Evidentemente, se trata de una facultad atribuida al poder judicial de forma plena y sin admitir la participación de los demás brazos del Estado, pues así lo exige la vertiente positiva de la exclusividad jurisdiccional⁸⁸. Al hilo de lo anterior, no cabe duda de que la aprobación de una ley de amnistía en el momento presente implica una vulneración del principio de separación de poderes, en tanto que conlleva una clara injerencia del legislativo al impedir a la judicatura, dentro del ámbito de aplicación de la norma de olvido, no sólo el control de las penas impuestas en sentencias firmes sino incluso el enjuiciamiento de aquellas causas criminales que estén en curso o pendientes de incoación. En definitiva, se crea una esfera inmune y refractaria a la acción del poder judicial.

Se ha contraargumentado por los defensores de la amnistía desde dos perspectivas distintas. Por una parte, sostienen que no se invaden las funciones propias de jueces y tribunales, en tanto que sólo se estaría afectando al ejecutivo y al Senado que aprobaron la aplicación del

⁸⁷ Tenemos un reciente pronunciamiento al respecto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, donde se enumera una amplia relación de resoluciones en idéntico sentido.

⁸⁸ Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.*

artículo 155 de la Constitución ante la intentona separatista del 1 de octubre de 2017.⁸⁹ De la otra, alegan que la exclusividad jurisdiccional no es un principio absoluto pues admite excepciones, entre las que –además de la amnistía– se incluyen el indulto y los beneficios penitenciarios.⁹⁰

Sin embargo, ambas afirmaciones son extremadamente débiles. En cuanto a la primera, hay que partir de la premisa indubitada de que las personas procesadas por los sucesos de 2017 no lo son por incumplir ninguna norma dictada en relación con el artículo 155 de nuestra carta magna sino por incurrir en diversas conductas tipificadas por el Código penal; y es que resulta imprescindible, para no llevarse a confusión, separar dos realidades diferentes: las decisiones políticas frente a una crisis institucional, en primer término, y, en otro ámbito, las consecuencias rigurosamente jurídico-penales derivadas de actos delictivos, ya que ambas son de muy distinta naturaleza. Respecto a la segunda objeción, los beneficios penitenciarios, además de tener base constitucional en el principio de reinserción social del reo (art. 25.2 de la CE), se autorizan por un juez de vigilancia penitenciaria que forma parte del poder judicial;⁹¹ asimismo, el indulto, que sí es una auténtica excepción al 117.3, sólo resulta admisible porque se encuentra expresamente previsto en la Constitución pero la amnistía no puede serlo al guardarse silencio sobre la misma en nuestra norma fundamental.⁹²

89 Pérez Royo, J., «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *cit.*

90 Martín Pallín, J. A., «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *cit.*

91 Artículo 76.2, letra c, de la Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria.

92 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. IV, Viada Bardají, S., «Amnistía a la carta», *cit.* y Aragón Reyes, M., «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*

B. LESIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA⁹³

Una amnistía conlleva que los hechos afectados por la misma son excluidos de su condición de ilícitos penales. Sin embargo, ello no implica una derogación de la norma punitiva sino la inaplicación de sus disposiciones a determinados supuestos y sólo a ellos. Por tanto, nos encontramos ante un ejemplo palmario de quiebra de la igualdad formal ante la ley, en tanto que personas que realicen los mismos actos bajo un mismo derecho no van a tener el mismo tratamiento jurídico.⁹⁴ Tan es así que mientras algunas, comprendidas dentro de la ley de olvido, no serán objeto de reproche alguno, las restantes, situadas a extramuros de dicha norma, sufrirán el rigor del Código penal.

Por tanto, en un Estado constitucional de derecho, fundado sobre principios democráticos, las amnistías no pueden entenderse como un instrumento jurídico viable debido a su carácter netamente discriminatorio. Y ello resulta aún más evidente cuando se trata de delitos que atentan contra la integridad física o moral de las personas.⁹⁵ Por esta razón la Constitución omitió cualquier referencia a la amnistía y no debido a una presunta amnesia de los ponentes. Por último, aún resulta más inexplicable la aprobación de medidas de gracia en el contexto de acciones dirigidas a destruir el sistema constitucional.⁹⁶

93 Este argumento también se defiende por Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, y Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *cit.* Según Lozano Cutanda, B., «El indulto y la amnistía ante la constitución», *cit.*, pág. 1040: «Nuestro Tribunal Constitucional, aunque no ha abordado el problema genérico que plantea la concesión de toda amnistía, ha afirmado que la legislación concedente de la gracia debe ajustarse a los principios constitucionales y, entre ellos, al principio de igualdad». La resolución a la que se refiere es la Sentencia 63/1983, de 29 de julio, FJ 2.

94 Como acertadamente señalan Pérez Royo, J., y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, *cit.*, pág. 221, la única igualdad que existe no es la igualdad ante la ley sino ante la Constitución, de ahí que dicho principio constituya un límite irreductible para el legislador.

95 Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de abril de 2021, Caso E. G. contra Moldavia, en relación de delitos de violencia contra la mujer.

96 Requejo Pagés, J. L., «Interpretación constitucional de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho Constitucional y Comparado*, núm. 15, Eds. Universidad de Murcia y Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 2013, pág. 111, sólo menciona como supuestos de admisibles, desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución, las amnistías recogidas

En conexión con este precepto, precisamente por la desigualdad inherente a la amnistía, esta conlleva la lesión de otros principios del artículo 9.3 de la *Lex legum*, tales como la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en tanto que impide la aplicación de penas vigentes a una pluralidad de favorecidos con exclusión del resto de la población.⁹⁷ Incluso se ha llegado a defender que este tipo de leyes atenta contra el mismo principio de legalidad, en tanto que impide, con carácter retroactivo, la aplicación del Código penal a delitos realizados durante su vigencia sin que previamente haya sido modificado o derogado dicho cuerpo normativo.⁹⁸

C. CONTRADICCIÓN CON EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES JUDICIALES

En efecto, la amnistía supondría que los titulares de los bienes jurídicos lesionados por los beneficiarios de la medida de gracia no pudieran ser judicialmente restituidos en sus derechos. Y la cuestión no es baladí cuando hablamos de malversación de fondos públicos –que afectan a los poderes del Estado como directamente interesados–⁹⁹ o de quienes hayan sufrido daños en sus personas o patrimonios como consecuencia de los delitos perdonados por la ley de olvido. Asimismo, se quiebra la efectividad del artículo 24 de la Constitución cuando las pretensiones reconocidas en sentencia firme quedan al albur de la parte condenada o tienen un valor meramente dispositivo.¹⁰⁰

en las normas preconstitucionales y los indultos ocasionados por errores o disfunciones que surgen por aplicar disposiciones generales a un caso concreto.

97 Aragón Reyes, M., «¿Constructivismo jurídico?», *cit.*, Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre de 2023, Delgado Barrio, J., «Una amnesia arbitraria», *El Mundo*, 26 de octubre de 2023, y Gimbernat Ordeig, E., «Indultos generales y amnistías», *cit.*: «Frente al indulto particular, los indultos generales suponen introducir en el Derecho Penal el caos valorativo y la arbitrariedad».

98 Conde Martín de Hijas, V., «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *cit.*

99 Las reclamaciones del Tribunal de Cuentas por este concepto ascienden a más de 1.300.000 euros.

100 Otero Lastres, J. M., «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *cit.*

Este derecho fundamental subjetivo se ve complementado por otro mandato constitucional objetivo, consistente en el deber de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales firmes y prestar la colaboración requerida para ello, previsto en el artículo 118 de nuestra ley fundamental. Obviamente, la aprobación de una amnistía también infringe dicho precepto en tanto que con ella se elude la eficacia de las sentencias dictadas.

D. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Como ya hemos adelantado, el artículo 62 *i* establece la prohibición de los indultos generales. Siguiendo el principio *a minori ad maius*, carecería de sentido que estuvieran vedados los efectos más leves del derecho de gracia –ya que el indulto no extingue el ilícito– y, sin embargo, fueran admitidos los más gravosos que determinan la desaparición del delito con la consiguiente extinción de los antecedentes penales.¹⁰¹

De la misma manera que se invoca en derecho el aforismo «quien puede lo más, puede lo menos», resulta admisible su formulación *contrario sensu* «quien no puede lo menos, tampoco puede lo más». En el fondo, se trata de un razonamiento de sentido común con una lógica aplastante.

Este argumento, unido a la supresión de la amnistía en el vigente Código penal de 1995, fue el esgrimido por los letrados de Cortes Generales para mantener la inconstitucionalidad de la proposición

101 Aragón Reyes, M. «La Constitución no permite la amnistía», *cit.*, Tajadura Tejada, J., «Estado constitucional y amnistía», *cit.*, y Zapatero, V., «La amnistía y el oso del profesor Recaséns», *El Español*, 7 de septiembre de 2023, quien menciona una divertida anécdota que Recaséns Siches relataba en sus clases: un campesino polaco acompañado de un oso encadenado, al llegar al andén del tren, fue detenido por el revisor que le señaló el cartel de que estaba prohibida la entrada a los perros, pero el ofendido labriego, lejos de achantarse, respondió que no podía impedirle el paso, ya que en el rótulo no se hacía mención alguna acerca de los osos.

de ley de amnistía presentada por varios grupos parlamentarios en el Congreso durante la pasada legislatura.¹⁰²

E) INTERPRETACIÓN HISTÓRICA: EL DEBATE CONSTITUYENTE

En el capítulo dedicado al estudio de la amnistía en nuestro ordenamiento, tuvimos ocasión de comentar que la ponencia redactora de nuestra *Lex legum* excluyó de forma expresa la posibilidad de constitucionalizar esta figura. Ello impide pensar en un «olvido» de dicha institución por los padres de nuestra carta magna.

Asimismo, conviene añadir que dos enmiendas pretendieron incorporar el derecho de amnistía como una facultad propia del legislativo.¹⁰³

La primera de ellas, rechazada por la ponencia, fue la número 504, presentada por el diputado del Grupo Mixto, Sr. Morodo, con el siguiente tenor: «Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.»¹⁰⁴ De su comparación con el actual tenor del artículo 66.2 de la Constitución resultan dos conclusiones: que no se quiso incluir dentro de las atribuciones propias del legislativo la aprobación de amnistías y que ésta última es una facultad distinta de la potestad genérica de dictar leyes por las Cortes.

102 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, núm. 285, de 3 de junio de 2021, págs. 9-10, donde se transcribe parcialmente dicho documento en la justificación a una enmienda formulada por el Grupo Vox a la Moción, presentada por el Grupo Mixto en el Congreso, relativa a «Propuestas del Gobierno para la resolución del conflicto político de Cataluña con el Estado Español y respecto a los avances en la mesa de diálogo». Esta última fue rechazada en el Pleno del Congreso de 27 de mayo de 2021.

103 Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A., «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *cit.*, ap. V, Fernandes Romero, I., «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *cit.*, y Tajadura Tejada, J. «Estado constitucional y amnistía», *cit.*

104 *Enmiendas al anteproyecto de Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1978, pág. 214, *vid.* <<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>> [consultado el 20 de octubre de 2023].

Respecto a la enmienda, número 744, articulada por el diputado de la Unión de Centro Democrático, Sr. Llorens, perseguía añadir el siguiente precepto en el título dedicado al poder judicial: «Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal Supremo y del Fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento.»¹⁰⁵ En este caso se admitió parcialmente la prohibición del indulto general, recogida en el vigente artículo 62, pero desapareció toda mención acerca de los informes del presidente del Tribunal Supremo y del Ministerio Fiscal y, por supuesto, sobre la amnistía.

En síntesis, aunque los constituyentes de 1978 se plantearon la posibilidad de incluir dentro de la norma fundamental la atribución de la amnistía al poder legislativo, optaron por rechazarla de plano.

VII. Conclusiones

El contraste entre las distintas opiniones doctrinales que surgen en el debate sobre la constitucionalidad de las leyes de amnistía posteriores a nuestro texto de 1978 resulta imprescindible para adoptar una posición al respecto.

Dentro de los argumentos favorables a la aprobación de leyes de olvido, hay algunos que, por el hecho de referirse a cuestiones muy puntuales de nuestro ordenamiento o responder a la lógica de otros sistemas constitucionales, tienen muy escasa fuerza de convicción. Por tanto, la alegación más fundada sería la relativa al silencio de nuestra carta magna, unido al amplio margen que se reconoce a las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa.

Sin embargo, ambas razones no dejan de ser bastante precarias. El hecho de que nuestra *Lex legum* no se pronuncie acerca de la amnistía no implica, sin más, su aceptación. Tampoco la libertad del legislativo

105 *Ibidem*, págs. 349-350.

nacional es omnímoda, sino que tiene como frontera infranqueable la propia Constitución.¹⁰⁶

Además, la idea de que, al no estar prohibida expresamente por nuestra carta magna, la amnistía es perfectamente asumible en un texto aprobado por las Cortes mediante ley orgánica, presenta varios defectos desde el punto de vista jurídico.

El primero es que no sólo es inconstitucional lo que la Constitución prohíbe de forma expresa, sino todo contenido normativo que atente contra sus preceptos y principios.¹⁰⁷ Ateniéndose a ello, una futura ley de amnistía entraría en contradicción con la separación de poderes, la exclusividad jurisdiccional del poder judicial, el principio de igualdad ante la ley y el derecho a la tutela judicial efectiva. También choca frontalmente con la sumisión de los poderes públicos –también del legislativo– a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, amén de vulnerar otros principios recogidos en el artículo 9 de nuestra ley fundamental.

Otro dato de suma importancia es que quienes sostienen la constitucionalidad de dicha medida de gracia obvian dos criterios hermenéuticos decisivos. En primer lugar, el factor histórico, puesto que los antecedentes del debate constitucional ponen de manifiesto que los constituyentes, de forma consciente y explícita, rechazaron cualquier mención de la amnistía en la *Lex legum* así como incluirla dentro de las competencias propias de las Cortes Generales. Por otro lado, una

106 Fernández-Fontecha, M., «Los límites de la investidura», *ABC*, 5 de noviembre de 2023: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Esa declaración del artículo 9.1 de la Constitución es la base de la supremacía normativa de la Constitución y de la obediencia al Derecho. Es precisamente este artículo de la Carta Magna de 1978, muy original en las constituciones vigentes, en cuanto traslada el deber de cumplimiento de las normas a la Ley de Leyes, el que excluye la constitucionalidad de una amnistía. La razón jurídica que decide no es la cita o no cita de la amnistía en la Constitución, sino la existencia del artículo 9.1». El subrayado es nuestro.

107 Así lo recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023, de 2 de octubre: «Por un lado, el legislador orgánico está condicionado... por lo que impongan, en general, las demás reglas y principios constitucionales... la vinculación de la ley a la Constitución es, aquí también, de carácter negativo, excluyente de toda transgresión constitucional...» (FJ 4, letra B).

visión sistemática del texto constitucional muestra de forma evidente que las medidas de gracia –o instrumentos de perdón– fueron objeto de regulación en el artículo 62 con el siguiente resultado: admisión de indultos generales, prohibición de los generales y omisión de alusiones a la amnistía. En consecuencia, parece contrario al sentido común entender que se rechaza una institución con efectos más moderados para, sin embargo, aceptar –a través de un silencio que nada dice– otra figura cuya aplicación es mucho más agresiva en cuanto al derecho en vigor.

A lo expuesto se puede añadir otro argumento decisivo, que en este caso es de fondo. La jurisprudencia constitucional, con motivo de su pronunciamiento acerca de las normas de desarrollo de la Ley 46/1977, enumeró varios requisitos imprescindibles para que tuviera lugar una amnistía. Ninguno de tales presupuestos concurre en el contexto actual, pues ni el derecho aprobado tras la entrada en vigor de nuestra carta magna vulnera frontalmente el principio de justicia, en tanto que disfrutamos de un Estado social y democrático de derecho plenamente homologable a los de cualquier otra democracia avanzada¹⁰⁸, ni mucho menos nos encontramos ante un nuevo régimen político distinto al instaurado en 1978 que inhabilite los principios mantenidos en el sistema anterior. Consecuentemente, las exigencias materiales para la aprobación de una amnistía tampoco se cumplen.¹⁰⁹

108 Requejo Pagés, J. L., *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 142, nota 34: «Si tanto el fundamento como la finalidad de la amnistía respecto de ilícitos preconstitucionales no ofrece flanco alguno de crítica mínimamente razonable, abiertamente discutible resultaría, en cambio, la amnistía referida a ilícitos generados tras la Constitución de 1978 –que, por lo demás, prohíbe los indultos generales [art. 62 i)]–. Faltaría en este supuesto, por principio, el fundamento justificador de aquélla, pues no puede admitirse injusticia en la norma postconstitucional presupuesto del ilícito, toda vez que, en un orden positivo, legalidad y justicia necesariamente se confunden...».

109 A juicio de Carmona Contreras, A., «La amnistía, la Constitución, el fin y los medios», *El País*, 2 de noviembre de 2023, existen otros límites materiales para la amnistía: la concurrencia de un amplio consenso político y social sobre su aplicación, así como la pública y expresa repulsa, por parte de los beneficiados, de las vías ilegales afectadas por la medida de gracia.

No obstante, si a pesar de lo anterior, tuviera lugar la hipotética aprobación de una ley de amnistía que en su día se viera refrendada por el Tribunal Constitucional, las consecuencias jurídicas que de ello se derivarían pueden sintetizarse en tres escalones que enumeramos de menor a mayor gravedad.

En primer término, dicha ley de olvido constituye un ataque directo a la división de poderes por implicar una restricción a la independencia del poder judicial, pieza clave del Estado de derecho. Si bien es cierto que no es la primera vez que ello tiene lugar, tampoco lo es menos que estamos ante un salto cualitativo. Ya no se trata de controlar el gobierno de los jueces sino de sustraer parte de sus funciones jurisdiccionales para dejarlas al albur del interés político del momento.

Todavía más dañoso sería el hecho de que, en realidad, nos enfrentemos a una reforma constitucional encubierta que afecta a aquella parte de la *Lex legum* sujeta al régimen reforzado del artículo 168. De esta manera, los poderes constituidos, de forma indebida, actúan *de facto* como poder constituyente, hurtando al pueblo español, titular de la soberanía nacional, pronunciarse directamente sobre si quiere o no cambiar las reglas del juego. No olvidemos que Kelsen – poco sospechoso de veleidades totalitarias– definió el golpe de Estado como un cambio de constitución sin seguir el procedimiento legalmente establecido.¹¹⁰

Y, lo que es aún peor, la tan cacareada amnistía implica una auténtica enmienda a la totalidad al sistema jurídico y político instaurado por la Constitución de 1978 en tanto significa admitir que, bajo su vigencia, se habría aprobado un derecho injusto –el Código penal de 1995– que ha vulnerado de forma grosera las libertades públicas y, por tanto, debe ser excepcionado de forma retroactiva; eso sí, sólo para los privilegiados por dicho olvido legal mas no para el resto

110 Kelsen, H., (Trad. Vernengo, R. J.), *Teoría Pura del Derecho*, Ed. Universidad Nacional de México, México, 1982 [1960], pág. 218: «Una revolución, en el sentido amplio de la palabra, que abarca también el golpe de estado, es toda modificación no legítima de la constitución –es decir, no efectuada conforme a las disposiciones constitucionales–, o su remplazo por otra».

de la ciudadanía. En suma, nos encontraríamos ante un nuevo régimen que no ha sido votado por el pueblo soberano, sino impuesto a través de negociaciones poco transparentes realizadas en despachos a puerta cerrada. Quede claro que sólo hablo de escenarios distópicos propios de la ciencia ficción; sin embargo, el verdadero peligro es que, algún día, esta hipótesis se transforme en realidad.

Finalizo este trabajo con una frase que tomo prestada de un interesante –y visionario– libro escrito por un excelente jurista catalán.¹¹¹ «No todo vale...» ni siquiera para obtener un puñado de votos, por decisivos que sean para lograr una investidura.

VIII. Bibliografía

- AA. VV. (2023): Dictamen sobre una propuesta de ley de amnistía, de 10 de octubre de 2023, <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf?x73247> [visitado el 31 de octubre de 2023].
- AA. VV., (Martín Retortillo, Sebastián, coord.)(1991): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Madrid, Ed. Civitas.
- Alonso De Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis (2020): *Derecho constitucional español*, vol. I, Madrid, Ed. Universitas.
- Aragón Reyes, Manuel (2023): «La Constitución no permite la amnistía», *El Mundo*, 29 de agosto.
- Aragón Reyes, Manuel (2023): «¿Constructivismo jurídico?», *El Mundo*, 20 de septiembre.

111 Bayona, A., *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del proces*, Ed. Península, Barcelona, 2019, pág. 375: «Se me hace difícil entender que algunos planteen la solución del problema poniéndolo todo en el mismo saco: negociar a condición de que los presos salgan a la calle y los exiliados puedan volver. Esta condición no puede plantearse en ningún Estado de derecho, pues es tanto como suponer que la justicia actúa al dictado del Gobierno».

- Bayona, Antoni (2019): *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del proceso*, Barcelona, Ed. Península.
- Betancor, Andrés (2023): «Ruptura del pacto constitucional», *El Mundo*, 24 de agosto.
- Biglinio Campos, Paloma (2020 [1991]): *Los vicios en el procedimiento legislativo*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México *et alii*.
- Carmona Contreras, Ana (2023): «La amnistía, la Constitución, el fin y los medios», *El País*, 2 de noviembre.
- Conde Martín de Hijas, Vicente (2023): «Inconstitucionalidad de una amnistía por los delitos en Cataluña», *El Mundo*, 9 de octubre.
- Contreras Peláez, Francisco José (2013): *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, Madrid, Ed. Encuentro.
- De la Quadra-Salcedo, Tomás (2023): «Entre Escila y Caribdis», *El País*, 18 de octubre.
- (2023): «Gracia y justicia», *El País*, 8 de septiembre.
- Delgado Barrio, Javier (2023): «Una amnesia arbitraria», *El Mundo*, 26 de octubre.
- Fernandes Romero, Ibor (2023): «No se reguló la amnistía en la CE adrede», *La Razón*, 13 de septiembre.
- Fernández-Fontecha, Manuel (2023): «Los límites de la investidura», *ABC*, 5 de noviembre.
- García-Pelayo, Manuel (1984 [1950]): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Alianza Editorial.
- Gil, Alicia (2023): «Una amnistía sin fundamento jurídico», *ABC*, 22 de septiembre.
- Gimbernat Ordeig, Enrique (2023): «Indultos generales y amnistías», *ABC*, 24 de septiembre.
- (2023): «Crítica al Dictamen de Sumar sobre la amnistía», *El Español*, 31 de octubre.
- Kelsen, Hans (trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]), *Teoría Pura del Derecho*, México, Ed. Universidad Nacional de México.

- Linde Paniagua, Enrique (1976): *Amnistía e indulto en España*, Madrid, Ed. Tucar, Madrid.
- Linde Paniagua, Enrique (1979): «Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Político*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 2, Madrid, págs. 55-69.
- Martín Pallín, José Antonio (2023): «La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria», *elDiario.es*, 5 de agosto.
- (2023): «Motivación y alcances de la ley de amnistía», *El País*, 26 de septiembre.
- Noguera, Albert (2023): «Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer», *Público*, 8 de septiembre.
- Otero Lastres, José Manuel (2023): «Nuestro Estado de Derecho no admite la amnistía», *El Debate*, 30 de agosto.
- (2023): «La amnistía puede afectar a la soberanía, a la integridad territorial y a la Monarquía», *El Debate*, 15 de septiembre.
- Pérez Royo, Javier (2023): «La prohibición de los indultos generales», *elDiario.es*, 31 de agosto.
- (2023): «Los límites de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 12 de octubre.
- (2023): «Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía», *elDiario.es*, 2 de agosto.
- Pérez Royo, Javier, y Carrasco Durán, Manuel (2023): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Marcial Pons.
- Quintero Olivares, Gonzalo (2023): «¿Apoyo de la Constitución española a la amnistía?», *El Mundo*, 10 de octubre.
- Ramos Tapia, Inmaculada y Ruiz Robledo, Agustín (2023): «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre.
- Recuerda Girela, Miguel Ángel (2023): «Olvido y perdón en la constitución», *La Razón*, 25 de septiembre.
- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «Amnistía inviable: el Auto del Tribunal Constitucional 32/1981», *La Razón*, 31 de octubre.
- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «La amnistía en la doctrina del Constitucional», *La Razón*, 10 de septiembre.

- Redondo Hermida, Álvaro (2023): «Una nueva ley de amnistía es inconstitucional», *La Razón*, 15 de octubre.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2001): «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, págs. 81-106.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2003): «Apuntes para una interpretación constitucionalmente conforme de la prerrogativa de gracia», *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 15, Murcia, Ed. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, págs. 98-112.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2023): «La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política», *elDiario.es*, 27 de agosto.
- Requejo Pagés, Juan Luis (1998): *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ridao, Joan (2023): «Razones para una amnistía», *elDiario.es*, 30 de agosto.
- Rodríguez Ramos, Luis (2023): «La imposible amnistía», *ABC*, 18 de septiembre.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023): «Adiós a la lealtad constitucional», *El Diario de Sevilla*, 23 de septiembre.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023): «Los olvidos de Zapatero sobre la amnistía», *El Español*, 18 de octubre.
- (2023): «¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?», *El Español*, 6 de octubre.
- Ruiz Robledo, Agustín y Ramos Tapia, Inmaculada (2023): «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución», *El Español*, 30 de agosto.
- (2023): «¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?», *Diario La Ley*, 11 de septiembre.
- Sánchez Agesta, Luis (1988): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Universidad Complutense.

- Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984): «Las actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 251-422.
- Silva Sánchez, Jesús María (2023): «Sinrazones para la amnistía», *ABC*, 4 de septiembre.
- Simón Yarza, Fernando (2023): «Amnistía inconstitucional», *Libertad Digital*, 8 de septiembre.
- Tajadura Tejada, Javier (2023): «Estado constitucional y amnistía», *ABC*, 11 de septiembre.
- Viada Bardají, Salvador (2023): «Amnistía a la carta», *El Mundo*, 25 de septiembre.
- Zapatero, Virgilio (2023): «La amnistía y el oso del profesor Recaséns», *El Español*, 7 de septiembre.

