

BREVE ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA

JUSTIFICACIÓN

El artículo 2 de los estatutos de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV, en adelante) indica que los fines de la asociación son: defender y promover los valores y principios constitucionales; potenciar la justicia como función al servicio de la comunidad; garantizar la independencia judicial; intensificar la inserción de los jueces en la realidad social, y salvaguardar y reivindicar los intereses profesionales de sus asociados.

La enorme incidencia que la proposición de ley orgánica de Amnistía registrada en el Congreso de los Diputados habría de tener, caso de ser aprobada, sobre, entre otros, los principios constitucionales de igualdad y exclusividad de la jurisdicción, con afectación directa sobre la independencia judicial (tal y como los promotores de la iniciativa han acordado por escrito), son factores que, desde el máximo respeto a las atribuciones constitucionales del parlamento, plenamente legitimado para tramitar la proposición y, en su caso, aprobarla como ley, justifican un análisis de la norma proyectada elaborado con el rigor técnico y la libertad de criterio que han venido caracterizando la trayectoria de esta asociación durante cuatro décadas.

Este breve análisis del comité nacional de AJFV se ciñe al Derecho español y no excluye posibles contradicciones con el Derecho de la Unión Europea.

¿ES CONSTITUCIONAL ESTA AMNISTÍA?

La constitucionalidad de una amnistía, en general, en nuestro sistema jurídico ha sido objeto de un amplio debate, pero es una cuestión ajena a nuestro análisis. Lo relevante para nosotros es analizar es la conformidad de esta amnistía en concreto con nuestra Constitución.

Desde este punto de vista, el Tribunal Constitucional ha señalado que la legislación de amnistía se basa en el valor de la justicia, pero debe respetar los principios constitucionales, en particular el de igualdad (STC 116/87, de 7 de julio). La idea de justicia que fundamenta las leyes de amnistía es la de hacer desaparecer las consecuencias de un derecho anterior que se repudia al constituirse un nuevo orden político basado en principios opuestos al que le precedió (STC 76/1986, de 9 de junio; STC 63/83, de 20 de julio)..

La amnistía que se propone en este caso libra de cualquier responsabilidad (con una mínima excepción) a determinadas personas que cometieron ciertos delitos en un periodo que abarca, al menos, los últimos diez años (artículos 1 a 8), siempre y cuando dichos delitos se hubieran cometido para favorecer (en sentido amplio) el movimiento independentista catalán o, en un único supuesto (delitos cometidos en el curso de actuaciones policiales), para impedirlo. Por lo tanto, se concede a algunos individuos un trato privilegiado con respecto a aquellos ciudadanos que hayan cometido los mismos delitos, en el mismo periodo, pero de manera completamente desvinculada de aquel movimiento político.

De esta manera, la propuesta incide directamente sobre el principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución), al establecer una diferencia de trato basada tan solo en la intencionalidad política del autor al cometer el delito. Esta diferencia de trato estará justificada, según una conocida jurisprudencia constitucional, cuando persiga un fin constitucionalmente legítimo y resulte, además, proporcionada para lograr dicho objetivo.

Como en este caso no estamos ante un cambio de régimen, ni la amnistía responde a un consenso social amplio, ni la legislación cuyas consecuencias se quieren eludir es ilegítima o esencialmente injusta (puesto que sigue vigente), las tradicionales justificaciones de la amnistía de 1977, señaladas por el Tribunal Constitucional y a las que nos hemos referido en un párrafo anterior, no son aplicables en este caso.

¿Cuál es, entonces, el fin constitucionalmente legítimo que se persigue?

EL FIN PERSEGUIDO CON LA AMNISTÍA

En la Exposición de Motivos de la Ley se hace referencia a la necesidad de superar la tensión institucional, social y política que provocaron “los hechos enmarcados en el denominado proceso independentista” - que incluye las dos consultas ilegales de 2014 y 2017, con las posteriores movilizaciones – y eliminar algunas de las causas que, a partir de lo anterior, generaron una “desafección” de una parte sustancial de la sociedad catalana hacia las instituciones estatales que aún perdura.

Se alude también a la conveniencia de evitar que futuras causas judiciales afecten a ciudadanos e incluso a “funcionarios públicos que ejercen funciones esenciales en la administración autonómica y local”, cuya inhabilitación acarrearía “un trastorno grave en el funcionamiento de los servicios en la vida diaria de sus vecinos y, en definitiva, en la convivencia social”.

Por último, se hace referencia al interés general consistente en garantizar la convivencia en el Estado de Derecho, generar un contexto de estabilidad y progreso y servir de base para superar un conflicto político. El interés superior que expresamente se identifica en la Exposición de Motivos es, así, “la convivencia democrática”, con mención a valores como el pluralismo político, la justicia (vinculada con la idea de que los instrumentos del Estado de derecho no son inamovibles y el Derecho está al servicio de la sociedad y no al contrario) y la igualdad. Se persigue, en suma, “abordar una situación excepcional” para “procurar la normalización institucional tras un periodo de grave perturbación”.

El análisis de los hechos acaecido en los últimos años en nuestro país revela que los argumentos que acabamos de exponer, que han sido extraídos de la Exposición de Motivos, no responden a la realidad.

Una situación de excepcionalidad y grave tensión social y política se vivió, por ejemplo, en la segunda mitad de 2017. Y fue superada con la aplicación del mecanismo del artículo 155 de la Constitución española y la posterior celebración de elecciones en Cataluña, no con una amnistía. En el momento actual no hay un contexto ni remotamente parecido al de aquellos días y las instituciones funcionan regularmente desde hace años.

La convivencia democrática existe en este momento, sin que el análisis de los acontecimientos sociales y políticos que se desarrollan a diario en España y, sobre todo, en Cataluña, permita advertir un grado de deterioro de las bases que la sustentan de tal magnitud como para justificar una medida como esta amnistía.

La desafección hacia las instituciones está tristemente generalizada hoy en día en todo el país, como demuestra la demoscopia. El margen de incremento sobre el descontento general que pueda albergar un parte de la sociedad catalana, por sustancial que sea (en palabras de la Exposición de Motivos), no ha deteriorado ni la convivencia democrática ni el funcionamiento regular de las instituciones en Cataluña.

El malestar social derivado de futuras condenas se puede evitar con un indulto, que afecta en mucha menor medida al principio de igualdad. De hecho, ya se han concedido indultos en el pasado, en relación con hechos comprendidos ahora en esta propuesta de amnistía y que fueron justificados con este mismo argumento.

Los perjuicios derivados de la inhabilitación futura de funcionarios condenados por cometer delitos o bien son irrisorios comparados con los efectos jurídicos de la amnistía desde el punto de vista de la igualdad, o bien deberían dar lugar a la destipificación de cualquier delito cometido por autoridad o funcionario público, en cualquier momento y lugar.

Por último, el pluralismo político no se ha visto afectado por lo sucedido en Cataluña, hasta el punto de que los partidos existentes son en esencia los mismos ahora que en 2017 y los procesos electorales ulteriores han conducido a mayorías parlamentarias independentistas. En cuanto a la justicia, no tiene nada que ver con utilizar el Derecho para superar conflictos políticos. Y la igualdad no es valor que pueda invocarse válidamente para generar una desigualdad (salvo supuestos de discriminación positiva).

El examen del articulado de la proposición de ley tampoco permite hallar ninguna finalidad constitucionalmente legítima que justifique la injerencia en el principio de igualdad.

El análisis de los artículos 1 a 8 permite advertir que: (i) el conjunto de actos susceptibles de quedar amparados por la amnistía es amplísimo, por su objeto (actos de todo tipo, incluso con vinculación indirecta con el proceso independentista) y su ámbito temporal (desde el 1 de enero de 2012 hasta el 13 de noviembre de 2023, e incluso anteriores y posteriores a esta fecha); y (ii) los efectos de la amnistía son casi absolutos, ya que se extinguen las responsabilidades penales, administrativas, contables y civiles (salvo, en cuanto a estas últimas, las precisas para indemnizar daños a particulares), con recuperación de empleo en el caso de los empleados públicos (artículo 6); e inmediatas, ya que se alzan las medidas cautelares o ejecutivas desde la entrada en vigor de la ley (artículos 4, 5 y 8).

Además, el examen de los artículos 9 a 16 permite identificar algunos aspectos llamativos. Así, no es que el juez pueda, sino que debe actuar de oficio para aplicar la amnistía, con carácter preferente y urgente, en el plazo máximo de dos meses (artículo 10). Este plazo resulta llamativo en una Administración de Justicia colapsada como la nuestra, que permite que haya juicios señalados ya para dentro de varios años.

En definitiva, el articulado de la ley lleva a pensar que lo realmente querido por los proponentes de la ley es liberar de toda responsabilidad por sus actos a las personas que cometieron delitos dentro del ámbito de influencia de los partidos independentistas (y, de manera mucho más limitada, a los que lo hicieron en el ámbito de la actuación policial encaminada a reprimir aquellos delitos).

PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

Este es el principal problema jurídico que presenta esta proposición. Por más que trata de ofrecer argumentos que legitimen constitucionalmente la desigualdad resultante de la aplicación de la amnistía, tales argumentos, condensados en la Exposición de Motivos, son ficticios.

La finalidad perseguida con la ley es lograr la (casi) completa irresponsabilidad de las personas vinculadas al movimiento independentista por la comisión de hechos delictivos. Indirectamente, como es sabido (es un hecho objetivo, que se demuestra con el dato de que, hasta que no se iniciaron las conversaciones entre PSOE y JUNTS, no se había hablado de amnistía en ningún momento por el primero de los partidos citados), se buscaba asegurar un acuerdo político de cara a la investidura del presidente del Gobierno y/o la legislatura que se inició este verano.

Ninguna de estas finalidades justifica la desigualdad que genera la aplicación de la ley.

Además, el que la finalidad directa real de la ley sea evitar que determinadas personas que han cometido un delito sufran las consecuencias que la ley establece para tal supuesto, trae como consecuencia que esta proposición incide de manera relevante en el principio de exclusividad de la jurisdicción, que corresponde solamente a jueces y magistrados (artículo 117 de la Constitución).

Al no existir un verdadero fundamento de justicia para esta amnistía, como hemos tratado de explicar, la ley cumple en realidad la función de derogar declaraciones judiciales de responsabilidad, lo cual está vedado al legislador. Ello se advierte, muy significativamente, en el lenguaje de la proposición: en ningún lugar en la Exposición de Motivos, al exponer el grave contexto excepcional que trata de describirse, se hace referencia a los delitos cometidos por los independentistas y declarados así por los tribunales de justicia (singularmente, por el Tribunal Supremo). Justamente porque lo relevante es eliminar esa declaración de existencia de hechos delictivos, antes que cualquier otra cosa.

AMNISTÍA Y LAWFARE

Por último, no podemos pasar por alto que la proposición de ley presentada da cumplimiento a un punto del acuerdo político alcanzado hace unos días por el PSOE y JUNTS, en el que también se incluye la previsión de que la aplicación de la ley de amnistía

habrá de tener en cuenta las conclusiones que comisiones parlamentarias puedan alcanzar sobre la existencia del llamado “lawfare”, con una oscura referencia a la exigencia de responsabilidades.

La gravedad de este acuerdo fue puesta de manifiesto por todas las asociaciones judiciales y por comunicados de otros colectivos profesionales relacionados con la Administración de Justicia. Aunque no aparece mención alguna a esta cuestión en la proposición de ley, el acuerdo se está cumpliendo y, en tanto no se produzca una rectificación por escrito, es imprescindible mantenerse atentos a lo que pudiera suceder durante la tramitación de la ley, dada la enorme preocupación que el texto actual suscita.

En Madrid, a 14 de noviembre de 2023.

COMITÉ NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN JUDICIAL FRANCISCO DE VITORIA