

La amnistía y la ruptura del constitucionalismo español

Las amnistías, lejos de constituir una vía para el "perdón" y "reconciliación", han sido en España semillero de luchas y de crisis políticas. La historia de nuestras amnistías es la de nuestros conflictos civiles. En este recorrido histórico se sostiene que su aplicación, inteligible para zanjar una quiebra de la comunidad política insoluble con la legalidad vigente, tiene un elevado coste de legitimidad para el orden político previo. De ahí se deduce el difícil encaje de la amnistía donde ya impera el Estado de derecho. En España, eso explica su proscripción con la Constitución de 1978, una previsión de sus redactores que ratifica nuestra experiencia histórica, que aquí se aborda analizando el impacto de las amnistías desde 1832 a 1977.



Cartel electoral del Frente Popular a favor de la amnistía pidiendo el voto para las elecciones generales de 1936.

El debate público sobre la amnistía que Pedro Sánchez ha pactado con los nacionalistas de Junts y de la Esquerra a cambio de su investidura ha servido para abordar al fin la constitucionalidad o no de este instituto jurídico inscrito en el derecho de gracia. Si bien existe una mayoría grande de juristas convencida de la inconstitucionalidad de una amnistía como la que plantea Pedro Sánchez, orientada a retribuir su investidura con la extinción de los delitos de los nacionalistas que pretendieron destruir el orden constitucional y la comunidad política que lo fundamenta,

parece no obstante que las posturas se han equilibrado respecto a si la Constitución de 1978 permite o no las amnistías.

Resultan un tanto sorprendentes las dudas, pues el texto constitucional no deja, a la luz del constitucionalismo histórico español, margen para la interpretación. Nuestra norma suprema no alude a la amnistía porque sobra cualquier mención, ya que atribuye el derecho de gracia exclusivamente al Rey, que sólo puede ejercerlo a través del indulto, como dis-

**ROBERTO VILLA
GARCÍA**

Universidad Rey
Juan Carlos

pone el artículo 62 en su apartado i). Precisamente porque no cabe otra gracia que el indulto, la Constitución sí explicita una prohibición de los indultos generales. De hecho, no les falta razón a quienes apuntan que carece de lógica inferir, por omisión, de un texto que proscribe los indultos generales una habilitación para las amnistías, que incrementan esa generalidad y tienen unos efectos más profundos y graves.

Pero es más que eso. La amnistía queda fuera del derecho de gracia constitucional porque, al extinguir no sólo la pena sino también el delito, suspende retroactivamente la aplicación de leyes penales, un acto que por el rango de las normas implicadas hace necesaria una intervención de las Cortes. Sin embargo, la Constitución de 1978 no concede al Parlamento ninguna intervención en el ejercicio del derecho de gracia, que en el artículo 102.3 vuelve a reconocer sólo como una “prerrogativa real”. Esto quedó terminantemente claro durante el proceso de redacción de la Constitución, cuando se rechazaron todas las enmiendas que facultaban a las Cortes para amnistiar. Con ello no se subsumió la amnistía en la potestad legislativa general, como se argumenta erróneamente, porque una cosa es que las amnistías se aprueben mediante una ley y otra que sean materialmente un acto legislativo. Por tratarse de una medida de gracia, la amnistía es un acto

Nuestra norma suprema no alude a la amnistía porque sobra cualquier mención, ya que atribuye el derecho de gracia exclusivamente al Rey, que sólo puede ejercerlo a través del indulto, como dispone el artículo 62 en su apartado i)

jurisdiccional que, con el establecimiento del régimen constitucional, se transfirió de la Corona a las Cortes. Eso explica que la Constitución de 1931, que habilitó expresamente a la Cámara legislativa para amnistiar, incluyera esta facultad en el Título VII sobre la Justicia (art. 102) y no en el IV sobre las Cortes. Sin embargo, el artículo 117.3 de la Constitución de 1978 establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde “en todo tipo de procesos” y “exclusivamente” a los Juzgados y Tribunales, sin dejar resquicio a ningún otro órgano.

El último intersticio del que se ha querido derivar una habilitación tácita ha sido el artículo 87.3 que, entre otras materias, excluye de la iniciativa legislativa popular “lo relativo a la prerrogativa de gracia”. De modo que, se razona, si el pueblo carece de iniciativa al respecto es porque el Gobierno, alguna de las dos Cámaras o hasta las asambleas de las comunidades autónomas pueden proponer, en correspondencia con ese mismo artículo 87, leyes de gracia, esto es, amnistías. Pero ya se ha visto que la Constitución no reconoce otra “gracia” que la regia, de modo que lo único que el 87.3 excluye de la iniciativa popular es la ley que regula el ejercicio de los indultos particulares (“Corresponde al Rey... ejercer el derecho de gracia *con arreglo a la ley...*”). Ninguna duda puede caber, como recordó en un artículo reciente Manuel Fernández-Fontecha –el letrado del Congreso que señaló la inconstitucionalidad de la amnistía de Sánchez–, si se observa la contundencia con la que el artículo 9.1 de la Carta Magna establece que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, sin excepciones ni exclusiones¹. No resulta

extraño que la doctrina del Tribunal Constitucional no haya ratificado que las amnistías estén permitidas por omisión, pues sería sostener que los poderes públicos pueden ir más allá de lo que les prescribe el ordenamiento jurídico².

AMNISTÍAS Y TRANSICIONES

La definición jurídico-técnica de la amnistía como “derogación retroactiva (transitoria o definitiva) de normas sancionadoras”³, apenas da una idea de su trascendencia e implicaciones, sobre todo en los regímenes constitucionales, que se fundamentan en la imprescriptibilidad del principio del imperio de la ley o, más modernamente, en la consagración de un Estado de derecho que divide y distingue sus diversos poderes. Históricamente, la amnistía siempre se consideró un acto de naturaleza “extra” y hasta “supraconstitucional”, que suponía del Parlamento –como de la Corona en las monarquías tradicionales– un poder soberano, capaz de *legalizar* transgresiones graves por altas razones de conveniencia nacional. De sus graves implicaciones para un régimen constitucional se infiere su carácter extraordinario, y sus efectos lesivos sólo se atenúan cuando existe un amplísimo acuerdo en que con la amnistía se preserva un bien superior, la cohesión y la conservación de la comunidad política sobre la que se asienta esa legalidad.

En realidad, las amnistías se prescriben sólo para situaciones de fractura real de la nación, en concreto para zanjar las secuelas de una guerra civil, en la que las sucesivas y violentas luchas de dos bandos con una alta legitimación, prolongadas en el tiempo, no permiten identificar a los culpables de la quiebra del orden previo a la disputa. De ese modo, se hace imposible deslindar las responsabilidades

de los bandos en liza y establecer de manera inequívoca la identidad de las “víctimas” y de los “victimarios”. En estas situaciones, la amnistía supone institucionalizar el olvido de las luchas del pasado, un borrón y cuenta nueva que busca restablecer la concordia⁴, una verdadera convivencia dentro de la comunidad política que se concibe como el requisito previo para una reforma política que haga posible, por la vía de la transacción y el consenso, el establecimiento de una democracia inclusiva y pluralista.

En este sentido, se entiende por qué se acudió a la amnistía durante la Transición a la democracia. Un real decreto-ley de 30 de julio de 1976, promovido por Juan Carlos I y el Gobierno de Adolfo Suárez, aprobó una primera y amplia amnistía “de todas las responsabilidades derivadas de acontecimientos de intencionalidad política o de opinión ocurridos hasta el presente”, sin otro límite que la protección penal de “valores esenciales, como son la vida e integridad de las personas”. Se excluían, por tanto, los actos que habían puesto en peligro o lesionado esos valores esenciales, además de los delitos o faltas contra “el patrimonio económico de la Nación a través del contrabando monetario”⁵. Esas limitaciones quedaron abolidas por otra ley de amnistía, la de las primeras Cortes democrá-

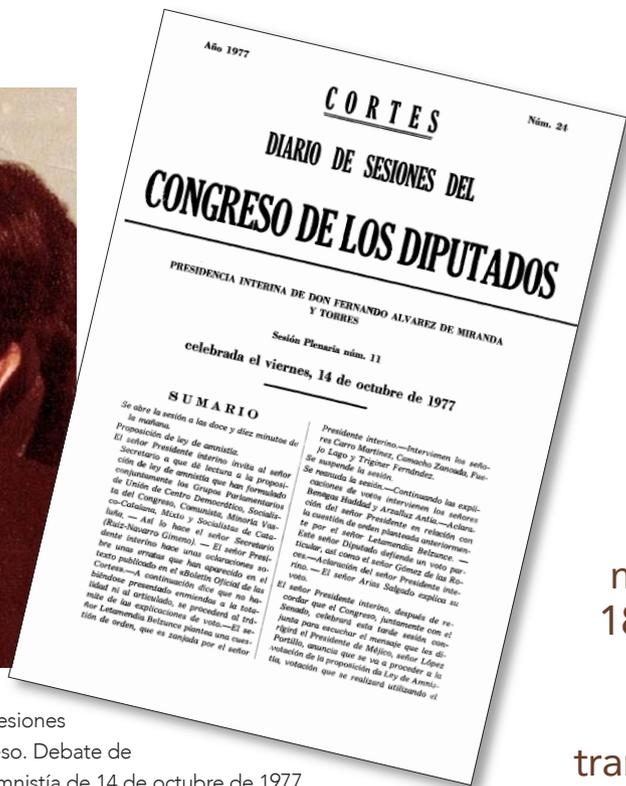
Otra ley de amnistía, la de las primeras Cortes democráticas, el 15 de octubre de 1977 extinguió incluso los delitos de terrorismo. En aquel periodo transicional se creyó que esto desincentivaría la violencia nacionalista y permitiría integrar a los variados movimientos de la extrema izquierda en el pacto constitucional



Fuente: Wikimedia Commons

Adolfo Suárez

Diario de sesiones del Congreso. Debate de La ley de amnistía de 14 de octubre de 1977.



La amnistía de 1976-1977, hasta con sus efectos indeseados, ya había tenido un precedente mimético en la de 1832-1834, que se aprobó en otro momento transicional, cuando se pasó de la Monarquía tradicional a la constitucional

ticas, que el 15 de octubre de 1977 extinguió incluso los delitos de terrorismo. En aquel periodo transicional se creyó que esto desincentivaría la violencia nacionalista y permitiría integrar a los variados movimientos de la extrema izquierda en el pacto constitucional. Lo cierto fue que, como toda amnistía supone legalizar el delito cometido y un reconocimiento tácito de que la autoridad que lo persiguió y la legalidad a la que se atuvo no eran justas, tuvo el efecto indeseado de legitimar a ojos de la opinión pública la causa en nombre de la que se cometieron los atentados y la propia lucha armada. La ampliación de la amnistía de 1977 estimuló, así, el terrorismo, singularmente el de ETA. Su máximo de víctimas se concentró justo en los años 1978, 1979 y 1980, cuando se erigió en el principal factor de desestabilización de la naciente democracia y generó, como pretendía, los apoyos y las inhibiciones que en el seno de las Fuerzas Armadas

suscitó el golpe del 23 de febrero de 1981.

La amnistía de 1976-1977, hasta con sus efectos indeseados, ya había tenido un precedente mimético en la de 1832-1834, que se aprobó en otro momento transicional, cuando se pasó de la Monarquía tradicional a la constitucional. En nombre de un enfermo Fernando VII, María Cristina de Borbón decretó en 1832, a propuesta de José Cafranga y Costilla –entonces secretario de Gracia y Justicia–, una amplísima amnistía que buscaba cancelar los efectos de la larga confrontación civil entre realistas y liberales, que había fracturado hondamente a España desde la Guerra de la Independencia. Se trataba, al extinguir las infracciones atribuidas a los liberales, de acabar con la división entre “vencedores” y “vencidos”, y de reintegrar a los segundos en la co-

unidad política, un primer paso antes de iniciar una reforma más profunda del sistema político. La amnistía de 1832, un acto de la Corona en el marco de una Monarquía pura, introdujo dos excepciones: no incluyó a los diputados que votaron la destitución de Fernando VII en 1823, ni tampoco a los que hubieran acaudillado “fuerza armada contra su Soberanía”⁶. Ambas excepciones serían eliminadas ya en 1834 por el Gobierno de Francisco Martínez de la Rosa y, como ocurrió en los años setenta del siglo XX, esa amnistía tuvo también un efecto no previsto: la reapertura de otro ciclo insurreccional que puso en peligro el naciente régimen constitucional e impidió concentrar los esfuerzos contra la subversión carlista.

AMNISTÍAS Y RUPTURAS

Consecuencias aún más dañinas tuvo el abuso de la amnistía, al ser empleada como un sucedáneo de los indultos. La razón era sencilla: al extinguir el delito, y no sólo la pena, la amnistía permitía reintegrar en la comunidad política a los que se ocultaban o se expatriaban para no vérselas con las autoridades. Como con cada ruptura los prófugos eran legión, la amnistía degeneró en una fórmula privilegiada de “pseudoperdón”, siempre *a priori*.

Eso explica el desproporcionado número de amnistías durante todo el periodo constitucional. A diferencia de la Constitución de 1978, sus predecesoras o bien habían omitido la amnistía sin proscribirla, resaltando así su naturaleza extraordinaria, o bien la reconocían explícitamente, como fue el caso de las Constituciones de 1869 y 1931, y el acta adicional que en 1856 reformó la de 1845. Pues bien, en el siglo que va desde 1837 a 1936 se aprobaron un total de veinticinco amnistías de carácter general. Estas se aplicaron con pre-

ferencia para extinguir los delitos que en el XIX se conocían como “políticos” y, con el cambio de siglo, también como “sociales”: en resumen, toda la panoplia de infracciones en las que incurría la oposición antisistema a un determinado Gobierno para socavarlo y derribarlo, con el propósito unas veces de ocupar el Poder y otras incluso de cambiar el régimen. El abuso de la amnistía, su empleo en situaciones inapropiadas y por impulso de intereses sectarios, acabó destruyendo el principio de legalidad, fulminó la división de poderes y sus dispositivos de equilibrio, propició el secuestro de la soberanía nacional por mayorías parlamentarias coyunturales y, en definitiva, contribuyó decisivamente a vaciar de legitimidad el régimen constitucional, al socavar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. La historia de las amnistías en la España constitucional fue, así, fiel reflejo de sus convulsiones políticas, causa y al mismo tiempo efecto de cambios de régimen o de gobierno establecidos al retortero de rupturas revolucionarias y sublevaciones cívico-militares.

De hecho, las tres siguientes amnistías que siguieron a la de Martínez de la Rosa, las de 1837, 1840 y 1843, introdujeron una nueva costumbre: la de que el Gobierno salido de una revolución extinguía los delitos políticos en los que habían incurrido sus correligionarios al oponerse al Ejecutivo derribado. Así lo hicieron los progresistas en la primera, los

A diferencia de la Constitución de 1978, sus predecesoras o bien habían omitido la amnistía sin proscribirla, resaltando así su naturaleza extraordinaria, o bien la reconocían explícitamente, como fue el caso de las Constituciones de 1869 y 1931, y el acta adicional que en 1856 reformó la de 1845

progresistas “esparteristas” en la segunda, y la coalición de progresistas “antiesparteristas” y moderados en la tercera. Con las de 1846 de Istúriz y 1849 de Narváez, esta última tras la revolución del año anterior, se estableció la convención de que un Gobierno que se preciara de ser “liberal” debía atenuar la oposición irreductible de sus adversarios amnistiando sus acciones extralegales. Con la proliferación de amnistías generales (1854, 1856, 1857, 1860 y 1864), estas dejaron de ser una concesión graciosa para convertirse en una exigencia de sus futuros beneficiarios, a cambio de otorgar un margen de tranquilidad a los Gobiernos, ya que se negaban a ser indultados para que no se asociara sus actividades conspirativas e insurreccionales a los infamantes “delitos comunes”. El abaratamiento de las rebeliones y sediciones llegó a tal punto que, en sus comentarios al Código Penal, el jurista Joaquín Francisco Pacheco no pudo contener uno irónico cuando se refirió a la pena de inhabilitación “perpetua” de los ministros o funcionarios implicados: esa perpetuidad “raza vez se cumple, sin que la desahaga alguna amnistía”⁷.

Como puede colegirse, las amnistías destruyeron toda noción de legalidad en el constitucionalismo isabelino y contribuyeron a legitimar la cadena de insurrecciones que culminó en la de 1868, que destronó a la misma Reina. Pero el cambio de régimen no mudó las costumbres. Vaciadas las cárceles tras la revolución, en 1870 el Gobierno de Juan Prim tuvo ya que otorgar una amnistía en la que hacía borrón y cuenta nueva de “conspiraciones descubiertas, sediciones dominadas, rebeliones prevenidas con la vigilancia o sofocadas con la fuerza” en los dos años de vigencia de la “Gloriosa”. Debía amnistiarse y no indultar porque Prim culpaba de



Real decreto de amnistía de María Cristina de Borbón, en nombre de Fernando VII. Gaceta de Madrid. 23 de octubre de 1832.

Decreto de amnistía de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República. Gaceta de Madrid. 15 de abril de 1931



La historia de las amnistías en la España constitucional fue fiel reflejo de sus convulsiones políticas, causa y efecto de cambios de régimen o de gobierno establecidos al retortero de rupturas revolucionarias y sublevaciones civiles-militares

todo aquello también a “la dominación de Gobiernos opresores”⁸ antes de 1868, con lo que en realidad legitimaba las acciones de los que ahora se levantaban contra la nueva Monarquía. No podía extrañar que el problema se avivase y que, en 1871, Manuel Ruiz Zorrilla hubiera de otorgar una nueva amnistía. Durante la Primera República, en 1873, se aprobaron tres más, con la peculiaridad de que se amnistió exclusivamente a los implicados en insurrecciones republicanas y no se extendió la gracia a otras “parcialidades políticas... por la tenaz perversión con que atropellan todo respeto divino y temporal”⁹.

Todo ello hace inteligible la cautela de los Gobiernos de la Monarquía liberal de la Restauración. En 1875, el Gobierno de Cánovas ordenó una información de todos los presos por delitos políticos y decretó la libertad de los que no hubieran incurrido en responsabilidad criminal, pero la palabra amnistía desapareció del decreto, como lo haría de la nueva Constitución de 1876. En los siguientes cuarenta años se concedieron cuatro amnistías –1891, 1907, 1914, 1916–, dos de ellas en los convulsos años de la Gran Guerra. No obstante, de ellas desaparecieron los delitos de rebelión y sedición, para pasar a primer plano los relacionados con la protesta de palabra o por escrito, los delitos electorales o las reuniones o huelgas ilegales. De esas amnistías solían quedar excluidos los militares, los acusados de agresión a la fuerza pública y los que, en el transcurso de esos episodios, hubieran cometido delitos comunes.

Con todo, la frecuencia de las últimas amnistías reavivó una figura jurídica que recuperó su protagonismo con la revolución de 1917 y su rosario de insurrecciones. La más trágica, la liderada en agosto de ese año por

los sindicatos revolucionarios UGT y CNT, costó un mínimo de 127 muertos y 349 heridos graves, y se convirtió en el episodio más violento en lo que iba de siglo¹⁰. Si bien algunos lograron fugarse, los dirigentes más importantes de la insurrección fueron detenidos y procesados: de hecho, los cabecillas socialistas –Daniel Anguiano, Julián Besteiro, Francisco Largo Caballero y Andrés Saborit– fueron condenados a cadena perpetua. Pablo Iglesias, que no participó en la revuelta, lideró una campaña en pro de la amnistía que suscitó el apoyo de los republicanos, de los nacionalistas y de un sector minoritario de la izquierda liberal. El entonces presidente del Gobierno, Manuel García Prieto, ofreció un indulto, pero se negó a una amnistía que legitimara la sublevación y premiara la actitud levantisca de los socialistas y los anarcosindicalistas, que se negaban a renunciar a la vía revolucionaria. “El país, inagotable en su clemencia –aducía por entonces *La Vanguardia*–, ha concedido a los revolucionarios indulto tras indulto, amnistía tras amnistía; hora es ya de que los revoltosos concedan su indulto, su amnistía, al país”¹¹.

Lo que no quiso hacer García Prieto lo hizo su sucesor, Antonio Maura, en mayo de 1918. La amnistía tuvo justo el efecto que sus críticos esperaban. Los dirigentes socialistas mostraron su orgullo por un movimiento que Pablo Igle-

Con la proliferación de amnistías generales (1854, 1856, 1857, 1860 y 1864), estas dejaron de ser una concesión graciosa para convertirse en una exigencia de sus futuros beneficiarios, a cambio de otorgar un margen de tranquilidad a los Gobiernos

sias calificó de “saludable para la nación” y con una “finalidad noble y elevada”, y Largo Caballero de “hecho glorioso de los trabajadores españoles”¹²: de hecho, inspiró el ciclo insurreccional de los años treinta y, aún hoy, se conmemora como uno de los grandes hitos del socialismo español. Por eso, los mismos que se sublevaron no tuvieron empacho en pedir cuentas en el Parlamento por la “represión” y sometieron a una suerte de proceso político a Eduardo Dato y a José Sánchez-Guerra, presidente del Gobierno y ministro de la Gobernación durante aquel levantamiento.

El coste en términos de legitimidad de aquella amnistía fue para la Monarquía constitucional tan elevado que, pese a las convulsiones

Como puede colegirse, las amnistías destruyeron toda noción de legalidad en el constitucionalismo isabelino y contribuyeron a legitimar la cadena de insurrecciones que culminó en la de 1868, que destronó a la misma Reina

de los años siguientes, no volvería a decretarse otra hasta establecida ya la Dictadura de Primo de Rivera, en 1924. Aunque fue una amnistía general, benefició sobre todo a los militares condenados por el Consejo Supremo de Guerra y Marina en relación con las responsabilidades por el desastre de Annual y otros sucesos conexos. Con la última amnistía de la Restauración, la de 1930, el Gobierno de Dámaso Berenguer buscó cancelar todos los delitos políticos cometidos por los adversarios de Miguel Primo de Rivera, incluidos los de rebelión y sedición, como



Fuente: Wikimedia Commons

Julián Besteiro, Daniel Anguiano, Andrés Saborit y Largo Caballero en el penal de Cartagena, por Campúa (1918).

paso previo para restaurar de nuevo el régimen constitucional, en suspenso desde el 13 de septiembre de 1923. No obstante, los republicanos y los socialistas no se dieron por enterados del cambio político: los primeros continuaron con sus conspiraciones, y los segundos, tras una larga colaboración con Primo de Rivera, se pasaron al campo republicano. Tras coordinarse en el Pacto de San Sebastián, de agosto de 1930, la insurrección fracasada de republicanos y socialistas en diciembre de ese año conllevó que, proclamada la República en 1931, se echara mano de una nueva amnistía.

AMNISTÍA Y GUERRA CIVIL

En efecto, una de las primeras medidas del Comité Revolucionario autoerigido en Gobierno Provisional de la República fue la de aprovechar sus plenos poderes para aprobar, el 15 de abril de 1931, una amplísima amnistía “de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta” que beneficiaba a todos los que conspiraron y se sublevaron durante la Monarquía, pero que excluía a “los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos”. Fue el primer ejercicio de “justicia inversa” de los que, hasta la víspera del cambio de régimen, habían tratado de subvertir la legalidad contra los ministros, delegados y subalternos que la defendieron. Estos fueron procesados por la comisión parlamentaria de “responsabilidades” de las Cortes Constituyentes, que debía juzgarles por los “desastres” de la guerra de Marruecos, la “guerra sucia” contra el terrorismo anarcosindicalista, el golpe de Estado del 13 de septiembre de 1923, las responsabilidades políticas de la Dictadura de Primo de Rivera y las del Gobierno de Dámaso Berenguer cuando sofocó el golpe republicano-socialista de diciembre de 1930, el de Jaca y Cuatro Vientos.

Lo de amnistiar los delitos propios al tiempo que se castigaban los ajenos no salió gratis. La considerable dosis de violencia política durante el bienio de 1931 a 1933 culminó en tres levantamientos anarcosindicalistas, cada uno más sangriento que el anterior, y en una tentativa frustrada de repetir el golpe de Primo de Rivera, ahora de la mano de José Sanjurjo en agosto de 1932. En las elecciones generales de noviembre de 1933, la amnistía se convirtió ya en bandera de la oposición republicana y conservadora a los Gobiernos de izquierda. Cuando aquella ganó las elecciones, el nuevo presidente del Gobierno del Partido Radical, Alejandro Lerroux, inauguró su Gobierno con la prometida ley de amnistía.

Lerroux concebía esa amnistía como una medida de pacificación que aplacara a los anarcosindicalistas de base, con los que su partido mantenía relaciones de intercambio de favores por votos. De igual modo, Lerroux deseaba anular las sanciones impuestas a los altos cargos de la Dictadura de Primo de Rivera y del Gobierno de Berenguer, y permitir así que se reintegraran a la vida política varios exiliados de la derecha monárquica, como José Calvo Sotelo. Por último, la amnistía debía acabar con la cadena perpetua impuesta al general Sanjurjo y anular las detenciones y las deportaciones extralegales no sólo de quienes participa-

En 1875, el Gobierno de Cánovas ordenó una información de todos los presos por delitos políticos y decretó la libertad de los que no hubieran incurrido en responsabilidad criminal, pero la palabra amnistía desapareció del decreto, como lo haría de la nueva Constitución de 1876

ron en el levantamiento de 1932, sino de los monárquicos represaliados por su militancia política. La extensión que Lerroux quería dar a la amnistía le indispuso con el presidente de la República, Niceto Alcalá-Zamora, y provocó una crisis constitucional que a punto estuvo de saldarse con la destitución del segundo. Los conservadores, en los que se apoyaba Lerroux para gobernar, estaban especialmente indignados con Alcalá-Zamora, autor de la amnistía de 1931, y se negaron a transigir con cualquier recorte de la que ellos promovían. Su amnistía no podía ser menos generosa, argumentaban, que la aprobada en 1918, que benefició a los socialistas sublevados el año anterior y les permitió ocupar sus escaños. Tras un notable forcejeo político, la amnistía quedó aprobada el 25 de abril de 1934.

Si esta se hubiera limitado a corregir la “justicia inversa” aplicada por la de 1931, probablemente habría rebajado el coste de deslegitimación para la República. Sin embargo, al amnistiar todas las sublevaciones durante el primer bienio republicano –excepto la de diciembre de 1933– abrió la puerta a que sus adversarios redoblaran la apuesta. En efecto, después de que se produjera la insurrección de octubre de 1934, la más violenta en lo que iba de siglo hasta la Guerra Civil, la coalición entre los partidos republicanos de izquierda y los de

Una de las primeras medidas del Comité Revolucionario autoerigido en Gobierno Provisional de la República fue la de aprovechar sus plenos poderes para aprobar, el 15 de abril de 1931, una amplísima amnistía “de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta”

la izquierda de clase que se conocería como Frente Popular acordó, entre los pocos puntos en que pudieron ponerse de acuerdo, otra amplísima amnistía para los sublevados. Se extinguirían los “delitos políticos y sociales... aunque no hubieran sido considerados como tales por los tribunales”, lo que dejaba la puerta abierta a amnistiar cualquier delito sin más criterio que la afinidad de partido. Habría, además, reparaciones con cargo al presupuesto público para las familias de las víctimas de la “represión”; y los sublevados recuperarían sus cargos públicos o sus puestos de trabajo tanto en la administración como en la empresa privada.

De forma simultánea, el Frente Popular anunció que se investigarían las “responsabilidades concretas” en que hubieran incurrido los militares y los policías que habían defendido el orden constitucional para aclarar la “culpa individual y su castigo”. También se abría la puerta a procesar al Gobierno de Lerroux y a sus ministros por oponerse a la insurrección y sofocarla. El ejercicio de “justicia inversa” anunciado alcanzaba así el paroxismo. Durante la campaña electoral, la propaganda del Frente Popular incidió en que la insurrección de 1934 había sido justa, una tentativa de impedir que el “fascismo vaticanista”, como denominaban a los católicos de la CEDA, se apoderara de la República. La amnistía significaría, por tanto, el reconocimiento moral y material de los “héroes de octubre”, al tiempo que se procesaba a quienes se les habían opuesto pues, como argumentaba *El Socialista* en enero de 1936, ellos no estaban dispuestos “a zanjar por el sistema de borrón y cuenta nueva las deudas políticas –y de sangre– que están contraídas con nosotros”: el PSOE no venía “a liquidar nuestras cuentas, sino a ajustar las de los demás”¹³.



Fuente: Wikimedia Commons

Los presos por delitos contra el orden público en el patio de la Cárcel Modelo, en el número 993 de *Mundo Gráfico* (12 de noviembre de 1930). Aparecen el anarcosindicalista Joaquim Bassons Viñas (1° a la izquierda), Lluís Companys (6°), Ángel Pestaña (7°).

Como es conocido, las últimas elecciones generales antes de la Guerra Civil no se pudieron verificar con normalidad y, en medio de los graves desórdenes suscitados por los grupos afectos al Frente Popular y sin el escrutinio completo, Alcalá-Zamora decidió entregar el Poder a Azaña. Pero el nuevo presidente del Gobierno no se mostró dispuesto a hacerse cargo del orden público si no se aprobaba a toda prisa la amnistía, por la que presionaba a su vez Largo Caballero. No se esperó siquiera a la constitución de las nuevas Cortes: se convocó una reunión de la Diputación Permanente de las anteriores, y la mayoría de centro-derecha votó la medida con la promesa de que serviría para atenuar la oleada de desórdenes. Entre las numerosas excarcelaciones y el regreso de los expatria-

Después de la insurrección de octubre de 1934, la más violenta en lo que iba de siglo hasta la Guerra Civil, la coalición entre los partidos republicanos de izquierda y los de la izquierda de clase, el Frente Popular, acordó otra amplísima amnistía para los sublevados

dos, los más significativos fueron los de varios dirigentes socialistas, comunistas y anarcosindicalistas, además de los de Esquerra que, liderados por Luis Companys, recuperaron el Gobierno de la Generalidad. Pero la amnistía no trajo la pacificación y la violencia política

La amnistía como máxima expresión de la “justicia al revés” terminó de destruir así la confianza en el imperio de la ley y abrió las puertas al conflicto más sangriento de nuestro siglo XX

se prolongó sin solución de continuidad hasta el comienzo de la Guerra Civil, acrecentada por un profundo descreimiento en las garantías del Estado de derecho y por la gestión partidista del orden público durante aquella “Primavera Trágica”.

A la amnistía siguieron varias órdenes de detención contra militares y policías que habían combatido la insurrección de 1934, empezando por el general Eduardo López-Ochoa, que moriría represaliado en Madrid en agosto de 1936. El anuncio de un próximo debate sobre las responsabilidades del Gobierno Lerroux y la presentación, el 28 de abril de 1936, de un nuevo proyecto de ley de amnistía que ampliaba los delitos a extinguir excepto los de “las personas constituidas en Autoridad y los funcionarios públicos que hubieren delinquido al reprimir movimientos rebeldes o sediciosos, meras alteraciones de

orden público o simples delitos particulares”¹⁴, contribuyeron decisivamente a generar los apoyos sociales dentro y fuera de las Fuerzas Armadas a la sublevación de julio de 1936. La amnistía como máxima expresión de la “justicia al revés” terminó de destruir así la confianza en el imperio de la ley y abrió las puertas al conflicto más sangriento de nuestro siglo XX. ■

NOTAS

- ¹ **Manuel Fernández-Fontecha**, “La amnistía y el debido proceso legal”, *La Razón*, 3-XII-2023.
- ² **Tomás Ramón Fernández**, “Amnistía: las razones de la sinrazón”, *ABC*, 23-XI-2023.
- ³ **Enrique Linde Paniagua**, “Amnistía e Indulto en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Político* n° 2 (1979), p. 55.
- ⁴ **Tomás de Domingo**, *Justicia transicional, memoria histórica y crisis nacional*, Cizur Menor (Navarra), Civitas/Thomson Reuters, 2012, pp. 16-25.
- ⁵ *Boletín Oficial del Estado*, 4-VIII-1976.
- ⁶ *Gaceta de Madrid*, 23-X-1832.
- ⁷ **Joaquín Francisco Pacheco**, “El Código Penal concordado y comentado”, en *Obras Jurídicas*, Tomo IV, p. 206.
- ⁸ *Gaceta de Madrid*, 10-VIII-1870.
- ⁹ *Gaceta de Madrid*, 15-II-1873.
- ¹⁰ **Roberto Villa García**, 1917. *El Estado catalán y el Soviet español*, Madrid, Espasa, 2021, p. 414.
- ¹¹ *La Vanguardia*, 17-XI-1917.
- ¹² **Roberto Villa García**, 1917. *El Estado catalán y el Soviet español*, Madrid, Espasa, 2021, p. 417.
- ¹³ **Manuel Álvarez Tardío y Roberto Villa García**, 1936. *Fraude y violencia en las elecciones del Frente Popular*, Madrid, Espasa, pp. 69-75.
- ¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 28-IV-1936, Ap. 3°.

PALABRAS CLAVE

- España ● Amnistía ● Derecho de gracia ● Indulto
- Monarquía ● Constitución ● Rey ● Parlamento ● Dictadura
- República ● Guerra civil ● Historia