

Rosa Ana Alija Fernández

La Ley de Amnistía de 1977: entre la impunidad jurídica y la impunidad social

Tras los debates sobre el proyecto de Ley de Memoria Democrática, y más en concreto en la base de la discusión suscitada en torno a la enmienda introducida para que la Ley de Amnistía sea interpretada de acuerdo con el Derecho internacional público, bulle una cuestión de fondo: ¿qué utilidad tendría en la actualidad el castigo de los crímenes del franquismo?

Pongámonos en contexto. De acuerdo con lo que ha trascendido en los [medios de comunicación](#), la enmienda de la discordia dice: «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 amniables». Menos de 60 palabras que pueden dar lugar a bastantes más de 60 páginas de análisis jurídico discutiendo matices, por lo que no me detendré a entrar en todos y cada uno de ellos. Eso sí, no me resisto a apuntar lo llamativo de que el marco de referencia señalado como «particular» sea el Derecho internacional humanitario (es decir, el Derecho aplicable a los conflictos armados) y no el Derecho internacional de los derechos humanos, aplicable sobre todo en tiempo de paz, pero con un núcleo duro (en relación con los derechos humanos fundamentales, aquellos cuyo respeto es absoluto en toda circunstancia de acuerdo con el Derecho internacional) también aplicable a los conflictos armados. Por suerte, la referencia genérica al Derecho internacional salva el escollo de que la enmienda solo sea aplicable a la guerra civil y no a la dictadura.

Otro dato: así formulada, la enmienda deja en manos de los tribunales la interpretación de la Ley de Amnistía. Nada nuevo bajo el sol, porque la referencia al Derecho internacional público no aporta nada: de acuerdo con la Constitución española, no solo las normas sobre derechos fundamentales deben ser interpretadas a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos (art. 10.2), sino que los tratados internacionales válidamente celebrados (también los de derechos humanos) forman parte del ordenamiento jurídico español desde su publicación en el *BOE*, y además lo hacen con carácter suprallegal (art. 96.1), por lo que toda la legislación interna debe respetar su contenido. Sin embargo, pese a que los órganos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados adoptados en el seno de la ONU (entre otros órganos) llevan años indicando a España la disconformidad de la manera en que se viene aplicando la Ley de Amnistía con las obligaciones internacionales establecidas en tales instrumentos, nada ha cambiado. Desde que el Tribunal Supremo decidiera en febrero de 2012 que la Ley de Amnistía impide investigar —y por supuesto condenar— «los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley» y «los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas» (art. 2 de la [Ley de Amnistía](#), apdos. e y f), ningún órgano judicial español ha osado hacer una interpretación que acomode esta ley a las obligaciones jurídicas internacionales, que justificarían incluso su inaplicación por ser contraria a la propia Constitución. La posición marcada por el

Tribunal Supremo en 2012 contrasta con su criterio en 1997, cuando entró a examinar la absolución de los policías implicados en la muerte del estudiante Enrique Ruano (que terminó confirmando en su sentencia 997/1997, de 8 de julio), sin considerar en ningún momento que tales hechos entraban en el ámbito de aplicación de la Ley de Amnistía, lo que apunta a una reacción sobrevenida ante el ímpetu tomado por el movimiento memorialista desde 2000.

No obstante, ya se ha dicho que no pretendo aquí hacer una valoración técnico-jurídica del alcance de la enmienda, por lo que bastan estos dos apuntes para perfilar mínimamente el contexto en el que nos movemos. Lo que me interesa más es proponer una reflexión en torno a la necesidad o no de hacer posible en España el enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante el franquismo con el fin de castigarlos. Porque el objeto de defender la derogación de la Ley de Amnistía no es otro que abrir la vía que cualquier Estado democrático pone a disposición de las víctimas de conductas que les han causado un daño para que un órgano imparcial determine si los responsables deben recibir un castigo por haber provocado un padecimiento reconocido por la sociedad como inaceptable. No es ninguna reflexión enjundiosa afirmar que, cuando una población se dota de unas instituciones, lo hace con el fin de que sirvan al menos a un bien común: garantizar unos mínimos de convivencia pacífica que eviten que impere la ley de la selva y que los individuos más fuertes puedan hacer con los más débiles lo que se les antoje. Se acuerdan, por tanto, límites a determinados comportamientos inadmisibles, que van desde lo más básico, como la prohibición de dar muerte o maltratar gravemente a otras personas, a la prohibición de la lesión de aquellos derechos que progresivamente se van demandando y consolidando. Si cualquiera concibe que sería injusto ser privado de la vida por lo que piensa, o ser torturado, o que lo sea un familiar, ¿por qué hay sectores de la población a los que les cuesta tanto aceptar que también es así para las víctimas del franquismo?

Antes de continuar, vale la pena traer a colación otra noticia reciente: la de la [anulación por el Tribunal Supremo de la condena a Teresa Rodríguez por un atentado al honor contra el ministro franquista Utrera Molina](#). La líder de Adelante Andalucía había publicado un tweet en marzo de 2018, con motivo del aniversario de la ejecución de Salvador Puig Antich, en el que señalaba, entre los responsables de su muerte, a Manuel Fraga y a José Utrera Molina. La familia de este último (que formaba parte del Consejo de Ministros que dio el «enterado» a la pena de muerte de Puig Antich) demandó a Rodríguez, que resultó condenada por un juzgado de lo civil de Madrid —condena posteriormente confirmada por la Audiencia Provincial— a pagar a la familia una indemnización de 5.000 €. El periplo judicial en el que vio implicada Rodríguez hasta la afortunada decisión del Tribunal Supremo revela la disposición de algunos órganos judiciales a considerar dignos de honra unos hechos que por sí mismos son deshonorosos: no impedir, o cuando menos, pudiendo hacerlo, oponerse a la ejecución de una persona después de un proceso en el que no se respetaron plenamente las garantías judiciales. Para algunos jueces y magistrados, parece no ser ni siquiera aceptable la crítica —contundente, pero respetuosa— por la implicación de Utrera Molina en tales hechos, cuando en el caso de las personas que ejercen funciones públicas los límites de la crítica permisible son más amplios, y cuando lo que se estaba cuestionando aquí eran unos hechos que ni hoy ni entonces pasarían el filtro más básico de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y no una mera decisión técnico-política que hubiera podido tomar, por ejemplo, en el marco de su gestión al frente del Ministerio de la Vivienda, por decir algo.

La posición en el asunto de los órganos judiciales en primera y segunda instancia deja traslucir un problema más profundo, que se conecta directamente con los debates sobre la Ley de Amnistía: en España, no solo las violaciones de derechos humanos cometidas durante el franquismo no pueden ser objeto de castigo judicial, sino que a menudo parece que no pueden ser objeto ni siquiera de castigo social. Y ello es fruto del blanqueo al que se sometió la dictadura en la transición, con la Ley de Amnistía como pieza clave para ello.

La labor de los tribunales tiene un valor simbólico. Indica a los ciudadanos lo que es ajustado a las normas de convivencia de las que se han dotado y lo que es un comportamiento inadecuado. La vigencia de la Ley de Amnistía, con el beneplácito tanto del poder legislativo como del judicial, transmite un mensaje muy peligroso: la represión franquista no fue criminal, ergo las privaciones de los derechos más básicos que las autoridades públicas hicieron efectivas sin miramientos y sin ahorrarse brutalidad fueron adecuadas o estuvieron justificadas. Algo no va bien cuando personas que no vivieron el franquismo asumen hoy un discurso de defensa de Franco y su represión, el mismo que su maquinaria propagandística procuró que calara en la sociedad española de la época, y al que la clase política en la transición no prestó la atención necesaria para desarticularlo y aportar una narrativa oficial ajustada a los hechos y a parámetros elementales de derechos humanos. Dejar atrás el pasado no basta para recolocar las cosas en su sitio. Un discurso de cuarenta años, igual que las humedades de una casa, no desaparece solo pintando encima, sin ir al origen del problema y cambiar las cañerías.

Mientras la mayoría parlamentaria no se atreva a enfrentar esa tarea, las iniciativas memorialistas se seguirán topando con un muro. Es muy difícil hacer entender que el franquismo es un régimen que merece ser rechazado por sus actos infames cuando esos actos siguen blindados por la amnistía y no pueden ser pasados por el cedazo simbólico de la justicia, cuando no pueden ser castigados por el poder público que oficial y simbólicamente castiga las conductas inaceptables para la sociedad. Nos podemos plantear si recurrir a los tribunales después de que haya pasado tanto tiempo es la mejor forma de proceder, y si no alimentará más frustración porque el respeto a las garantías judiciales lleve al archivo de las querellas por razones técnicas, como la dificultad para recabar pruebas (muchas destruidas al fin de la dictadura), o por ser una opción que llega demasiado tarde, cuando muchos de los implicados ya han fallecido. Pero la decisión sobre su oportunidad no le corresponde al Estado, sino a las víctimas. El Estado debe limitarse a poner a su disposición los tribunales, y que ellas ponderen si los utilizan para poder, de una vez por todas, sentirse reparadas. Como hacen todas las demás víctimas de un delito.