

CIRCULARES Y CONSULTAS DE LA FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

a) Circulares

CIRCULAR NUM. 1/1977

LEY 46/1977, de 15 de octubre, por la que se concede amnistía para determinados delitos.

La Ley 46/1977, de 15 de octubre de los corrientes, publicada en el "Boletín Oficial del Estado" del día 17, concede amnistía para delitos y faltas de intencionalidad política y para diversas figuras específicas de infracción penal, laboral y administrativa, culminando el proceso de medidas de gracia y olvido encaminadas a promover la pacificación de los espíritus, la reconciliación y la concordia nacional.

Lo extraordinario de la materia, la complejidad de las normas que contiene esta Ley y las dificultades de interpretación que plantea en algunos puntos hace necesaria esta instrucción general, que se redacta en ejercicio de las facultades que establece el artículo 3.º del Estatuto del Ministerio Fiscal y el artículo 87 de su Reglamento, para procurar la uniforme interpretación de la Ley por todos los Fiscales, en servicio del principio de unidad que gobierna nuestra Institución y sin perjuicio de las instrucciones especiales que los señores Fiscales puedan recabar, por vía de consulta, cuando la dificultad del caso o cualquiera otra circunstancia lo requiera.

I

AMBITO DE APLICACION DE LA AMNISTIA

La Ley contiene una gran variedad de supuestos, con distinto contenido objetivo e incluso con diferente ámbito temporal, que conviene reducir a sistema para facilitar su examen. A estos efectos cabe entender que no es una, sino varias, las amnistías concedidas, unas generales y otras especiales, sujetas cada una a condiciones y tratamiento distinto, por lo que resulta lógico considerarlas por separado.

De un lado, en el artículo 1.º, vienen a concederse tres amnistías generales—generales en el sentido de que no se especifican las infracciones, sino que incluyen genéricamente, "todos los actos de intencionalidad política... tipificados como delitos y faltas". De otro, en los artículos 2.º y 3.º, en sus diversas hipótesis, se contienen amnistías especiales por cuanto hacen referencia a determinados y concretos tipos de infracción. Son también de carácter general las establecidas en los artículos 4.º —faltas disciplinarias y gubernativas— y 5.º, infracciones laborales y sindicales.

Siguiendo este orden sistemático examinaremos:

1.º *Amnistía general para todos los delitos y faltas de intencionalidad política realizados con anterioridad al día 15 de diciembre de 1976 —artículo 1.º, apartado I, a) y los delitos y faltas conexos con aquéllos —apartado II, segundo párrafo.*

a) *Ambito temporal.*—No ofrece duda que comprende las infracciones cometidas hasta el 14 de diciembre de 1976 inclusive, cualquiera que sea la antigüedad del hecho y el estado procesal de las actuaciones o de la ejecutoria.

Sin embargo, la temporalidad del hecho no ha de referirse al momento consumativo, pues establece el apartado II, párrafo primero, que “se entenderá por momento de realización del acto aquel en que se inició la actividad criminal”, lo que retrotrae y, por consiguiente, incluye en período más favorable de la amnistía o en la amnistía misma hechos cometidos —en sentido técnico— después de sus fechas límites.

Resulta así de singular trascendencia la determinación de lo que ha de entenderse por acto inicial de la actividad criminal, para lo que hemos de guiarnos por criterios amplios, en consonancia con el espíritu y la letra de la Ley.

En este sentido, por acto inicial de la actividad criminal habrá de entenderse no sólo el hecho directo y exterior por el que comienza la ejecución del delito, como determina el párrafo tercero del artículo 3 del Código Penal, sino también cualquiera de los actos preparatorios típicos definidos en el artículo 4 del mismo Código (conspiración, proposición o provocación-inducción) que le hubieran podido preceder.

Las dificultades que entraña esta interpretación extensiva sólo pueden ser salvados mediante la exigencia rigurosa de prueba sobre la real existencia del acto inicial al que se pretenda retrotraer la aplicación de la amnistía y su enlace lógico, directo y concreto con el hecho criminal que habría de resultar amnistiado.

Otra cuestión que se ha de plantear, en lo que se refiere a la temporalidad, habrá de ser relativa a las infracciones conexas —de las que luego nos ocuparemos especialmente—, tanto si la infracción accesoria ha precedido a la principal—delito cometido como medio para cometer el principal o facilitar su ejecución— o la ha seguido —delito cometido para procurar la impunidad del principal—, cuestión que habrá de resolverse por la fecha de la más antigua de las infracciones conexas.

Con análogo criterio habrán de ser considerados los delitos permanentes, los de tracto continuo o cortado y, en general, todos los tipos simples, complejos o compuestos que conecten diversos actos en un desarrollo temporal más o menos prolongado.

No es posible, ni siéndolo resultaría recomendable, entrar en mayores especificaciones o casuismos, pero baste, para terminar estas consideraciones sobre la temporalidad, mencionar el caso del encubrimiento, que, cualquiera que sea su discutida naturaleza —grado de participación o delito autónomo contra la Administración de Justicia—, a los efectos que examinamos aparece tan estrechamente ligado con la infracción encubierta que su fecha, a efectos de amnistía, habrá de retrotraerse a la de aquélla.

b) *Ambito objetivo*.—Alcanza, como es visto, a todas las infracciones de intencionalidad política, sin consideración a su resultado ni a ninguna otra circunstancia.

Lo que se haya de entender por infracciones de intencionalidad política se examinó con bastante detenimiento en la Circular de esta Fiscalía de 13 de agosto de 1976, a la que nos remitimos y de la que conviene recordar especialmente los siguientes párrafos:

“Los Fiscales al dictaminar las causas y sostener u oponerse a la aplicación de la amnistía habrán de fundarse, si se hubiese dictado sentencia, en los pronunciamientos de éstas sobre móviles o finalidades de la infracción y en los datos que resulten o se deduzcan de sus resultados, considerandos y fallo.”

“En las causas en tramitación se atenderá a los pronunciamientos del auto de procesamiento y además a lo que resulte o se desprenda de todas las actuaciones del proceso, reclamándose, en caso necesario, la práctica de las diligencias de prueba que estimen necesarias para la caracterización del delito.”

“En el espíritu de amplitud que inspira la decisión de la Corona habrá de entenderse que la “intencionalidad política” no sólo habrá de ser considerada en las infracciones contra la organización del Estado, sus instituciones y magistraturas, sino también en las de carácter político-social.”

“A título de orientación, habrá de presumirse la intencionalidad política, salvo que la excluya la naturaleza específica de la infracción, en los delitos comprendidos en el Título I del Libro II del Código Penal—Contra la seguridad exterior del Estado— y en el Título II del mismo Libro—Contra la seguridad interior del Estado— y las correlativas faltas definidas en el Capítulo II del Título I del Libro III, así como los delitos enumerados en el artículo 3.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 en lo que amplíen aquellas enumeraciones. Las demás infracciones penales, aunque normalmente no son motivadas por intenciones políticas, ello no excluye que los Fiscales indaguen sobre la existencia de tales motivaciones con la minuciosidad necesaria.”

Es de señalar que los criterios expuestos en los párrafos anteriores resultaron legalmente ratificados por el artículo 2 del Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, en cuanto declaró incluidos de iure, como infracciones de intencionalidad política, los delitos comprendidos en el Título II del Libro II del Código Penal y en el anexo incorporado a este Código por el Real Decreto-Ley 3/1977, de 4 de enero.

c) *Ambito de conexión*.—Como ya se hizo mención, la amnistía comprende los delitos y faltas conexos con los de intencionalidad política—artículo 1.º, apartado II, párrafo segundo.

Normalmente, los delitos conexos con otro de intencionalidad política aparecen también comprendidos por esa intención. Otra cosa sería el planteamiento de la conexión entre delitos políticos estricto sensu y delitos comunes. Tratándose de delitos conexos en que todo estén teñidos de intencionalidad política es claro que todos quedan comprendidos en el

ámbito objetivo de la amnistía, pero la conexión determina efectos de carácter temporal, como antes hemos examinado, con indudable trascendencia.

Para la rara hipótesis de conexión entre delitos de intencionalidad política y otros puramente comunes y ajenos a esa intencionalidad los criterios fiscales no pueden ser amplios ni extensivos.

Por lo pronto, la fácil interpretación de que son delitos conexos los que bajo tal rúbrica enumera el artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ha de aceptarse con mucha cautela. La conexión a la que se refiere la Ley de Amnistía es la conexión material y no la conexión procesal, que abarca cualquier concurso de infracciones por motivos formales o de fuero (art. 17, 1.º), para facilitación de la prueba (núms. 2.º y 3.º), incluso para favorecer al reo con la limitación de pena en la acumulación del concurso real de infracciones (núm. 5).

Solamente tiene carácter material las conexiones en los supuestos del número 3 —“los cometidos como medio para perpetrar otros o facilitar su ejecución”— y del número 4 —“los cometidos para procurar la impunidad de otros delitos”— y a este criterio estricto habremos de atenernos.

2.º *Amnistía general para los actos realizados entre el 15 de diciembre de 1976 y 15 de junio de 1977, ambas fechas inclusive, siempre que en la intencionalidad política se aprecie un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicaciones de autonomías de los pueblos de España —artículo 1.º, apartado b).*

Todas las consideraciones anteriores sobre ámbito temporal, objetivo y variaciones determinadas por la conexión, son aplicables a esta amnistía y a la que es objeto del apartado siguiente. Solamente resulta necesario examinar lo concerniente al móvil específico, dentro de la intencionalidad política, que requiere, para este período de tiempo, la aplicación de la amnistía.

Ya no basta la indagación de una intencionalidad política en abstracto, sino que será menester el análisis más a fondo de la infracción, de sus antecedentes e incluso de la personalidad del sujeto para obtener una base razonable del dictamen fiscal.

A fin de salvar en alguna medida las dificultades que supone tal indagación, no resulta posible otro método que el de auxiliarnos, en los casos dudosos, por un orden de presunciones “ad hominem” que se correspondan con el sentido general de estas medidas de gracia.

En su consecuencia, se habrá de presumir que los actos delictivos se dirigieron al restablecimiento de las libertades públicas:

— Cuando aparecieren perpetrados con intención o tendencia a acelerar el proceso de democratización de las instituciones o de remover los obstáculos, reales o supuestos, contrarios a ese desarrollo democrático.

— Cuando consistieren en excesos individuales o colectivos en apoyo, exigencia o pretendido amparo de derechos humanos, políticos, sociales o cívicos.

— Los cometidos por personas pertenecientes o adheridas a asociaciones políticas, hoy legalmente reconocidas, y en defensa de los postulados políticos-sociales de tales asociaciones o partidos.

Igualmente que son en reivindicación de autonomías cuando las mismas actitudes y circunstancias se refieran a las regiones o a los pueblos de España en afirmación, fuera de las vías legales, de sus instituciones y libertades propias.

3.º *Amnistía general para los actos realizados entre el 16 de junio y el 6 de octubre de 1977, ambas fechas inclusive, en los mismos términos que la anterior, siempre que no hayan supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas —artículo 1.º, apartado c).*

Concurriendo los mismos datos que en las anteriores, sólo hemos de referirnos a la cláusula de exclusión; “violencia grave contra la vida o la integridad de las personas”.

Desde luego, suponen violencia grave, en ese sentido, todos los delitos contra las personas del Título VIII, Libro II del Código Penal, salvo las lesiones menos graves, en cualquier grado de ejecución y en cualquier forma de participación. Asimismo, cualquiera otra infracción en la que la muerte o lesiones graves constituyan elemento del tipo penal.

II

AMNISTIAS ESPECIALES

Aparecen concedidas en los artículos 2.º al 4.º y, habida cuenta de que no están sujetas a los condicionamientos de intencionalidad política ni a ninguna de las demás exigencias que el artículo 1.º señala para los distintos periodos de tiempo que comprende, sino a los requisitos y condiciones particulares que para cada amnistía especial se consignan, lo único que, en términos generales, puede suscitar duda es la del ámbito temporal para estas infracciones, duda que se resuelve fácilmente considerando que el único límite absoluto que se señala en la Ley es el del 6 de octubre actual y a él habremos de atenarnos.

Las amnistías especiales que afectan a nuestra jurisdicción son:

1.ª *Los delitos de denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política conocidos en el ejercicio profesional (artículo 2.º c).*

Estas infracciones, que lo serían de desobediencia por la negativa a prestar testimonio, basada en un supuesto deber de sigilo profesional, son de hecho inexistentes en la vida de nuestros Tribunales, por lo que carece de interés práctico intentar extendernos en el análisis e interpretación del texto, que, por otra parte, es suficientemente claro y no parece que plantee ninguna duda.

2.ª *Los actos de expresión de opinión realizados a través de prensa, imprenta o cualquier otro medio de comunicación (artículo 2.º d)*

Resulta valedero lo que en la Circular de 13 de agosto de 1976 se consignaba respecto a estas infracciones de opinión y que transcribimos a continuación:

“Por “opinión”, según su significado usual, habrá de entenderse la mera expresión de juicios, doctrinas, ideas o pareceres y, en tal sentido,

son infracciones de opinión las que vulneran las restricciones impuestas a las libertades de manifestación del pensamiento y de la expresión de las ideas, que, en sentido amplio, abarcarán no sólo las transgresiones materiales, sino también las de carácter formal (por ejemplo, los impresos clandestinos, del artículo 165 del Código Penal), las exteriorizaciones directas y también las indirectas (uso de lemas, banderas, símbolos o emblemas, etc.), las expresiones friamente críticas y las de carácter peyorativo o violento tales como gritos, denuestos, ultrajes, injurias y calumnias), las que se reducen a la esfera del pensamiento y las del propio contenido delictual trascendente (como la provocación o apología del delito).”

“El espíritu amplio del Real Decreto-Ley justifica la interpretación extensiva, de modo que la amnistía comprenda entre estas infracciones de opinión no sólo los delitos y faltas de prensa e imprenta, reuniones y manifestaciones ilícitas y propagandas ilegales, etc., sino también todos aquellos de exteriorización de un proceso intelectual o de un estado anímico, con excepción hecha de los delitos de injuria o calumnia perseguidos a instancia del ofendido; los cuales también están comprendidos en la amnistía si mediare perdón del mismo.”

Solamente es de observar que ahora para la aplicación de la amnistía, a diferencia de la anterior, no es necesario el perdón del ofendido.

Tradicionalmente, las medidas de gracia excluyeron los delitos privados, exclusión puesta en tela de juicio por cuanto parecía significar una prevalencia de la voluntad persecutoria del particular sobre la persecución pública; porque se olvidaba que los delitos públicos también agravian a los particulares perjudicados y, en general, mucho más gravemente; porque el “*ius puniendi*” corresponde exclusivamente al Estado y cuando dispone de él lo hace solamente en consideración al bien común y a los intereses generales del Estado.

Esta tendencia alcanzó reconocimiento y sanción en nuestro Derecho positivo por el Real Decreto 2.940/1975, de 25 de noviembre, que ya no excluyó del indulto general a los delitos privados, como puso de relieve la Circular de esta Fiscalía núm. 4/1975, de 1.º de diciembre de 1975, lo confirmó el Real Decreto de Indulto 388/1977, de 14 de marzo, y ha venido a ratificarlo esta Ley de Amnistía, cuyo texto aprobado por las Cortes se separa significativamente en este punto de los anteproyectos parlamentarios que se hicieron públicos y que seguían la antigua tradición excluyente de los delitos privados.

3.ª *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 (artículo 2.º e).*

El ámbito de esta amnistía aparece expresado con gran amplitud objetiva, pues abarca toda clase de delitos y faltas, tanto los que por razón de la cualidad del sujeto aparecen incluidos en el Título VII del Libro II del Código Penal —“Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos”— como cualquier otra forma de infracción penal definida en el Código Penal o en las leyes penales especiales y sin consideración al resultado producido. Comprende las extralimitaciones del sujeto que ha-

yan sido tendentes al éxito de la investigación y persecución o entorpecimiento y contrarias; haya sido por exceso de celo o contrariando sus deberes, haya sido por móviles altruistas o por motivaciones personales y egoístas y, en fin, no importa que los delitos o faltas hayan sido dolosos o culposos.

Pero todo esa amplia objetividad se reduce a la ocasión o motivo que señala taxativamente la Ley, lo cual requiere para la aplicación de la amnistía:

— Que conste puntualmente la existencia de un hecho constitutivo de infracción penal que haya sido amnistiado o que corresponda ser amnistiado conforme a los preceptos de esta Ley—aunque lo haya sido por aplicación de anterior amnistía, siempre que también lo hubiera sido por ésta.

— Que conste la participación oficial del sujeto en las tareas de investigación o persecución del caso, sea en la esfera policial o en la judicial, sea solamente por hechos constitutivos de infracción amparada en esta amnistía o ligada con otro u otros hechos excluidos, siempre que se imputen o estén en relación con el mismo sujeto y con la misma ocasión.

4.^a *Los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas (artículo 2.º f)*

Casi con esta misma rúbrica comprende el Código Penal en su Libro II, Título II, Capítulo II, Sección 2.^a —“Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las Leyes”— un conjunto de figuras penales que indudablemente quedan comprendidas en esta amnistía.

5.^a *Los quebrantamientos de condenas impuestas por delitos amnistiados, los de extrañamientos acordados por conmutación de otras penas y el incumplimiento de condiciones establecidas en indultos particulares (artículo 3.º).*

Ninguna duda resulta del examen de este texto.

6.^a *Las infracciones de naturaleza laboral y sindical consistentes en actos que supongan el ejercicio de derechos reconocidos a los trabajadores en normas y convenios internacionales vigentes en la actualidad (artículo 5.º).*

Las infracciones de naturaleza laboral pueden resultar del quebrantamiento de normas correspondientes a distintos ordenamientos legales, pero, a los efectos de la amnistía y de esta Circular, sólo han de ser tenidas en cuenta las que hubieren dado lugar a sanción disciplinaria para el trabajador.

Conforme al texto de la Ley, la aplicación de la amnistía para esas infracciones de normas disciplinarias requiere:

- Que resulte la existencia de una sanción disciplinaria cualquiera.
- Que conste la infracción que la motivó:
- Que dicha infracción consista o se derive del ejercicio por el trabajador de derechos reconocidos en normas de carácter internacional vigentes en la actualidad
- Que la infracción aparezca cometida con cualquier antigüedad,

incluso antes de que la norma de carácter internacional se hubiera incorporado a nuestro Derecho interno; pero siempre antes del 6 de octubre actual, fecha límite para los efectos de la amnistía.

III

PROCEDIMIENTO DE APLICACION DE LA AMNISTIA

A) *Organos competentes.*

Establecido en el artículo 9.º de la Ley que “la aplicación de la amnistía, en cada caso, corresponderá con exclusividad a los Jueces, Tribunales y Autoridades Judiciales correspondientes”, resulta, con arreglo a lo prevenido en el artículo 9.º y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que corresponde esa facultad al Juez o Tribunal que esté conociendo o haya conocido de la causa.

Por consecuencia, en términos generales, a los Jueces de Distrito en materia de faltas y, en materia de delito, según el estado que mantenga el proceso, los Jueces de Instrucción, las Audiencias Provinciales o los Tribunales superiores en razón de competencias especiales.

En materia laboral, la tramitación y decisión corresponde a la Magistratura de Trabajo competente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2, así como en los demás concordantes del Texto Refundido de Procedimiento Laboral.

B) *Tramitación.*

Con arreglo al artículo 9.º de la Ley, “La amnistía se aplicará de oficio o instancia de parte con audiencia, en todo caso, del Ministerio Fiscal. La acción para solicitarla será pública y los Jueces o Tribunales adoptarán sus decisiones de acuerdo con las Leyes procesales en vigor y con carácter de urgencia”.

Respecto al momento en que haya de ser aplicada la amnistía, el mismo artículo 9.º establece que “cualquiera que sea el estado de tramitación del proceso”.

En su consecuencia, si el proceso está en período de iniciación en virtud de denuncia, incluidos los atestados de la policía Judicial, si la infracción denunciada estuviere comprendida en la amnistía procederá la aplicación de lo dispuesto en el artículo 269 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que el hecho amnistiado ya no reviste carácter de delito. Si se estuviere en trámite de admisión de querrela habra de ser desestimada con arreglo a lo preceptuado en el artículo 313 del mismo Texto legal, por la misma razón.

Si se hubiese iniciado el procedimiento, la competencia y la forma de decisión para la aplicación de la amnistía dependerá de la naturaleza de tal procedimiento y de la fase procesal en que se encuentre.

En las diligencias previas lo procedente será su archivo, conforme a

lo dispuesto en la regla primera del artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En las diligencias preparatorias lo procedente será el sobreseimiento libre del número 2.º del artículo 637, conforme a lo dispuesto en la regla segunda del artículo 791 del mismo texto.

En los sumarios, tanto de urgencia como ordinarios, así que conste la naturaleza de la infracción y resulte incluida en la amnistía lo procedente será que se declare concluso el sumario, sin más, y se eleve a la Audiencia o Tribunal competente.

En las causas obrantes en la Audiencia, estén o no calificadas y estén o no sentenciadas, procederá la aplicación de la amnistía mediante resolución que declare extinguida la responsabilidad penal, con arreglo al número 3 del artículo 112 del Código penal.

La preceptiva intervención del Fiscal en todos estos casos podrá revestir dos formas: pidiendo la aplicación de la amnistía cuando lo estimare procedente o dictaminando sobre esa procedencia cuando haya mediado petición de cualquier persona, puesto que la acción para solicitar la amnistía es pública, o bien el órgano judicial se proponga aplicarla de oficio.

Especialmente cuidarán los Fiscales de que se dé cumplimiento a lo que dispone el artículo 10 de la Ley, relativo a la puesta inmediata en libertad de los beneficiados por la amnistía que se hallaren en prisión y que se dejen sin efecto las órdenes de busca y captura y no sólo de quienes estuvieren declarados en rebeldía, sino de cualquier persona que con motivo de la causa por el delito amnistiado estuvieren reclamados y se hubiese ordenado su presentación, detención, prisión o se hubiese formulado petición de extradición, en cuyo caso se comunicará al Ministerio de Justicia por el conducto procedente el desistimiento de la pretensión.

Respecto a la aplicación de la amnistía a infracciones laborales que hayan producido despidos, sanciones, limitaciones o suspensiones de derechos activos o pasivos de los trabajadores por cuenta ajena, los Fiscales observarán, en principio, las siguientes reglas en su intervención.:

1.º Velarán, por los medios a su alcance, para que las peticiones de aplicación de la amnistía se sustancien con las necesarias garantías, para lo cual interesarán que se sujeten al trámite establecido en los artículos 71 y siguientes del Texto Refundido de Procedimiento Laboral y aprobado por Decreto 2.381/1973, de 17 de agosto.

2.º Dictaminarán una vez concluido el juicio, a la vista de los autos y de los del juicio, sobre la imposición de la sanción, si se hubieren seguido.

3.º En el caso de que su dictamen sea favorable a la aplicación de la amnistía solicitarán o apoyarán la solicitud de las medidas de restitución que procedan, conforme al artículo 8.º de la Ley.

4.º Corresponderá intervenir al Fiscal de la Audiencia a cuyo territorio corresponda el de la Magistratura de Trabajo

En todos los casos los medios de impugnación de las resoluciones judiciales adoptadas habrán de ser los normales utilizables contra la respectiva resolución.