

The Amnesty Measures of the Spanish Transition¹

By José Antonio Pérez Juan

I. The First Amnesty Measures of the Spanish Transition

1. The General Pardon of 1975

Barely some days after the death of the dictator, a first rule that aimed for reconciliation and forgiveness between Spanish people was published. On the occasion of the proclamation of his majesty Juan Carlos as King of Spain, the 25th of November of 1975, a decree granting a general pardon was issued.²

Said decree would mention, first of all, the wish of the King to begin his reign exalting justice “ – that is the fundament of Law and Order – with the exercise of Clemency has been a constant in the line of our best historical and religious traditions”.³ Although the exposition of motives pays tribute to Generalissimo Franco, nonetheless, the measure is justified by the king’s wish that “the Spanish people that I make beneficiaries of this royal decision will incorporate themselves, with the best spirit of service to the homeland (...) to the national concordance to consolidate the principal objective of the Monarchy: the unrenounceable good of Peace”.⁴ It should be noted that, although this decree is reminiscent in its wording to others approved throughout the dictatorship, with its mentions to religion and tradition, none-

¹ This article is published within the framework of the research project *Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea*, referencia PID2020–113346GB-C21, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017–2020 (AEI/10.13039/501100011033).

² Decreto, 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos de Borbón, como Rey de España, in: Boletín Oficial del Estado, núm. 284, de 26 de noviembre de 1975, p. 24666.

³ This pardon must correspond to the royal tradition, Parra Iñesta, E., “Las otras amnistías de la Transición española: extrañados y amnistía a presos sociales. Historias de éxito y fracaso”, in: *Clio & Crimen*, núm. 18, 2021, p. 140; and Linde Paniagua, E., *Amnistía e indulto en España*, Tucur Ediciones, 1976, p. 125.

⁴ Decreto, 2940/1975, de 25 de noviembre, p. 24666.

theless its objective is not to reincorporate the families of the condemned – “regretful of their past mistakes” –, but to incorporate them into national concord.⁵

Pardon is granted for sentences and corrections of deprivation of liberty, pecuniary “and deprivation of driving license” for acts committed prior to November 22, 1975, with the reduction of the sentence being graduated according to the seriousness of the conviction.⁶ Excepted from the pardon are “sentences for crimes of terrorism and related crimes, for crimes of propaganda of a terrorist nature and for crimes of membership in associations, groups and organizations included in the legislation on terrorism”, as well as certain monetary crimes.⁷ Also excluded from this pardon are all legal sanctions that were not strictly criminal, that is, sanctions imposed on the basis of the Public Order Law, the Press and Printing Law, traffic fines or university disciplinary sanctions, etc...⁸

It is estimated that the application of this measure benefitted all prisoners for common crimes and some 700 political prisoners, although this did not mean that the petitions of all kinds of groups for the sake of an amnesty, which was considered essential, ceased.⁹ Thus, throughout the first months of 1976, numerous political and trade union organizations, academic authorities and social movements, claimed in their programs and calls for a total amnesty as the first requisite for advancing towards democracy¹⁰

⁵ “La coronación del Rey, una semana después de la muerte de Franco, fue acompañada de un primer indulto, con lo que se pretendió vincular el concepto de monarquía con el de aceptación de todos los españoles y de reconciliación entre ellos, aplicando así las palabras pronunciadas por el Monarca”, *Cuesta Bustillo, J.*, “Recuerdo, silencio y amnistía en la Transición y en la democracia españolas (1975–2006)”, in: *Studia Historica. Historia contemporánea*, núm. 25, 2007, p. 137. Asimismo, vid., *Orza, R.*, “Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición”, in: J.A. Pérez Juan/S. Moreno Tejada (coords.), *Represión y Orden público durante la II República, la Guerra civil y el Franquismo. Una visión Comparada*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2019, p. 128.

⁶ “(...) a) De la totalidad de las penas y correctivos de privación de libertad y de privación del permiso de conducción hasta 3 años y de las pecuniarias cualquiera que sea su cuantía; b) De la mitad de las penas y correctivos de privación de libertad y de privación del permiso de conducción superiores a 3 años, que no excedan de 6; c) De la cuarta parte de las superiores a 6 años, que no excedan de 12 años; d) De la quinta parte de las superiores a 12 años, que no excedan de 20; e) De la sexta parte de las superiores a 20 años, salvo las impuestas por conmutación de la pena capital”, Artículo primero, decreto, 2940/1975, 25-XI-1975.

⁷ Arts. segundo y tercero, decreto, 2940/1975, 25-XI-1975.

⁸ *Sobremonte Martínez, J.E.*, *Indultos y Amnistías*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, p. 218.

⁹ *Rivera, A.*, “La amnistía de 1977 y los debates sobre el pasado”, in: *Clio & Crimen*, núm. 18, 2022, p. 160.

¹⁰ *Orza*, “Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición”, op. cit., p. 130; *Muñoz Soro, J.*, “La reconciliación como política: memoria de la violencia y la guerra en el antifranquismo”, in: *Rodrigo J./Ruiz Carnicer, M.A.* (coords.), *Dossier: Guerra civil: las representaciones de la violencia*. Revista de historia Jerónimo Zurita, núm. 84, 2009, p. 122; and *Julí, S.*, “Las dos amnistías de la transición”, in: https://www.tendencias21.net/espana/Las-dos-amnistias-de-la-transicion_a13.html (last visit 26.08.2021).

2. The First Amnesty of the Spanish Transition

Since July 3rd, 1976, a new phase opens up in the Spanish Transition with the designation of Adolfo Suárez as president of the government by the King. With this designation a new phase of accelerated changes begins in the institutional organization of the State that will reach its peak with the approval of Law 1/1977, 4th of January, for the Political Reform (BOE of the 5th of January of 1977), the celebration of the first democratic elections on June 15, 1977, and the approval of the Constitution.¹¹

A first manifestation of the new ways with which the State was to be endowed is represented by the Royal Decree Law on amnesty approved on July 30, 1976.¹² This provision was intended to meet the aspirations of a large sector of the Spanish population who considered the 1975 pardon too limited, taking into account the severity with which the criminal law of the time punished political delinquency.¹³ The objective of this first amnesty is very clear in its explanatory statement:

“The Crown symbolizes the will of all the individuals and people that form part of the indissoluble Spanish national community to live together. Thus, one of its main missions is to promote the reconciliation of all the members of the Nation, culminating then the various legislative measures that, since the forties, have reached to surpass the differences between the Spanish people (...) Spain is moving towards full democratic normality, the time has come to complete this process by forgetting any discriminatory legacy of the past in the full fraternal coexistence of Spaniards”.¹⁴

The decree law grants amnesty for all crimes and misdemeanors of political intention and opinion committed prior to July 30, 1976. Thus, unlike the previous pardon, common prisoners were excluded. Furthermore, and this is the most important point, the application of this measure of pardon was conditioned in the legal text itself to the fact that the crime or offense committed “has not endangered or harmed the life or integrity of persons or the economic patrimony of the Nation through monetary smuggling”.¹⁵

The amnesty was processed by the judicial authorities, either at the request of a party or ex officio, and its recognition entailed the cancellation of the criminal record,

¹¹ Sainz Moreno, F., “Efectos materiales y procesales de la Amnistía. (Responsabilidad patrimonial de la Administración, devolución de sanciones pecuniarias, satisfacción extra-procesal de la pretensión”, in: Revista de administración pública, núm. 87, 1978, p. 361.

¹² Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, in: Boletín Oficial del Estado, núm. 186, 4 de agosto de 1976, pp. 15097–15098.

¹³ Orza, “Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición”, op. cit., pp. 130–131; and Sobremonte Martínez, Indultos y Amnistías, op. cit., p. 98.

¹⁴ Preámbulo, Real decreto-ley 10/1976, 30-VII-1976.

¹⁵ Amnesty is also granted for the crimes of rebellion and sedition, as well as for fugitives and deserters. As a change, conscientious objectors who have refused to do military service are included in the amnesty. Finally, this measure is extended to violations of the sentence of the amnestied crimes in artículo primero, Real decreto-ley 10/1976, 30-VII-1976.

even if the convicted person had died.¹⁶ It should be noted that few convicted persons benefited from the application of this amnesty (some sources point specifically to 287 political prisoners). As Santos Juliá has pointed out, on January 11, 1977, the Spanish political class asked President Suárez to extend the amnesty. Thus, the representative of the PNV demanded “that an amnesty be granted for all the events and crimes of political intentionality which occurred between July 18, 1936 and December 15, 1976”. Previous pardons were not enough, but “a great solemn act was needed to forgive and forget all the crimes and barbarities committed by the two sides of the civil war, before it, during it and after it, up to the present day”.¹⁷

The criticisms received forced the government to promote a legal reform that would eliminate the limits imposed for the recognition of amnesty and facilitate its processing.¹⁸ In mid-March 1977 we witnessed a new legislative change in this area. At that time, the legal obstacles to a generous interpretation of the previous amnesty for political prisoners were eliminated, allowing its application a few dozen prisoners who left prison thanks to the suppression of the clause “endangered”.¹⁹ However, neither this provision nor another decree, also of March 14, on general pardon only served to extend and broaden the mobilization for a general amnesty.²⁰

II. Law 46/1977, October 15 of Amnesty

1. Parliamentary Processing

After the celebration of the first democratic elections, the need for a new amnesty that could resolve the convictions that were still in force for political reasons was placed in the political debate.²¹ On October 1977, a Proposed Law on amnesty was presented.²² Although the text did not contain an Explanatory Statement,

¹⁶ Artículo cuarto, Real decreto-ley 10/1976, 30-VII-1976.

¹⁷ Juliá, S., “Las dos amnistías de la transición”, in: https://www.tendencias21.net/espana/Las-dos-amnistias-de-la-transicion_a13.html, last visit 26.08.2021; and Orza, “Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición”, op. cit., p. 132.

¹⁸ However, to the criticism received “hay que valorar que esto se realizaba en el verano de 1976, con Suárez recién llegado al puesto de presidente del gobierno. Hay que entenderlo como un gesto de buena voluntad frente a una importante parte de la oposición, la cual se pretendía se aceptase el futuro proyecto de Ley de Reforma política”, Parra Iñesta, “Las otras amnistías de la Transición española ...”, op. cit., p. 141.

¹⁹ Real Decreto-ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia en Boletín Oficial del Estado, núm. 65, 15 de marzo de 1977, pp. 6201–6202.

²⁰ Real decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general en Boletín Oficial del Estado, núm. 66, 18 de marzo de 1977, pp. 6301–6302.

²¹ Molinero, C., “La política de reconciliación nacional. Su contenido durante el franquismo, su lectura en la Transición”, in: Ayer, núm. 66, 2007, p. 217.

²² “Por el Sr. Secretario de la Cámara se va a dar lectura de la proposición de ley de amnistía que ha sido formulada conjuntamente los Grupos parlamentarios de Unión de Centro

from the reading of the parliamentary debates, we can extract the reasons for its drafting.²³ On the one hand, this law seeks reconciliation. The implementation of a democratic regime in Spain demanded the necessary coexistence among all Spaniards. Thus, the Parliament, although aware that the “amnesty would never be fair”, considered it a “necessary measure”²⁴ that people must adopt at certain moments in their history in order to build something new.²⁵ In this sense, amnesty is presented as the “ethical-political presupposition of democracy, of that democracy to which we aspire which, because it is authentic, does not look backwards, but fervently wants to overcome and transcend the divisions that separated and confronted us in the past”.²⁶

On the other hand, the second motivation that justifies the enactment of the 1977 Amnesty Law is the reparation of the damage caused.²⁷ It is a duty of democracy, a commitment to freedom, to try to “repair, if reparation is possible, the damage, the harm, the injustice caused by an authoritarian regime”. In this sense, Amnesty cannot be interpreted as a symptom of weakness of the new political stage, protecting unjust situations. On the contrary, it should be considered the end of an era and the beginning

Democrático, Socialista del Congreso, Comunista, de la Minoría Vasco-Catalana, Mixto y Socialistas de Catalunya”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 954.

²³ “(...) resulta a todas luces conveniente conocer la opinión de todos los partidos en el debate de la Ley para entender las razones de tal decisión y la clarividencia casi absoluta de la opinión pública, partidaria de una política del olvido”, *Moreno, R./Candela, V.*, “Amnistía y (Des)memoria en la transición española”, in: e-l@tina, *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 16, núm. 64, 2018, p. 53.

²⁴ In these terms, the spokesperson for “Unión de Centro de Democrático”, said: “Somos conscientes de que la amnistía política, en sí misma, no es una solución concreta de ningún problema específico. Ni siquiera es impensable desde el punto de vista de la justicia estricta, porque imposibilitada de eludir como acto de gracia el mero agravio comparativo de los delitos comunes, la amnistía nunca sería suficientemente justa”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 972.

²⁵ This same deputy continues: “Ocurre, sin embargo, que en la amnistía, sustancialmente, una decisión política constituye una medida necesaria en determinados momentos de la historia de los pueblos, especialmente de aquellos cuyo periplo vital como colectividad se singulariza por acusadas oscilaciones, y en todos los casos creemos que la amnistía es necesaria siempre que se persiga construir algo nuevo”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 973.

²⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 973.

²⁷ It is necessary to reproduce some of the words of the deputy Benegas Haddad. He said: “Pero que nadie se crea que hoy estamos concediendo algo, que hoy estamos otorgando algo, que hoy estamos adoptando medidas de gracia. Hoy solamente estamos cumpliendo con un profundo deber de demócratas, con un ineludible compromiso con la libertad, que no es más que intentar reparar – si reparación cabe – los daños, los perjuicios, las injusticias provenientes de un régimen autoritario que no dudo en calificar como uno de los más implacables del siglo XX contra sus adversarios políticos. Estamos cumpliendo nuestro primer compromiso con la nueva etapa iniciada el pasado 15 de junio”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 966.

of another in which all democratic rules established by the popular will must be respected, and whoever does not respect these rules, whoever systematically violates them must be punished by the sanctions established by the legal system for the safeguarding of freedom and citizens' rights.²⁸

Despite the misgivings expressed in the parliamentary debates by some deputies, who considered the amnesty to be an exceptional measure of the rule of law,²⁹ the law was approved in Congress and sent to the Senate.³⁰

On the same day, the Senate approved the law.³¹ Undoubtedly, the reasons that led to the ratification of this legal text are perfectly summarized in this brief speech by the Socialist Senator Fernández-Torrecilla who, speaking of the Amnesty Law, stated:

"In this law, ladies and gentlemen Senators, we pardon all acts of political intent. In this law, ladies and gentlemen Senators, we definitively put an end to the division and enter the era of harmony, in the era of the reunion between Spaniards, of establishment of liberty, and of democracy, of the serious road to the future".³²

Just two days later the new legal text was published in the "Boletín Oficial del Estado".³³

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 968.

²⁹ In this regard, deputy Carro Martínez said: "(...) nuestro voto responde a una actitud reflexiva; porque nuestro voto responde a una verdadera preocupación de Estado y porque nuestro voto, sobre todo, responde a un problema de conciencia (...). Pero en cuanto hombres de Estado hemos de ser conscientes de que la amnistía es una institución de excepción en todo Estado de Derecho. Silvela, el gran político y jurista, afirmaba que la amnistía era la derogación retroactiva de la ley penal. Y esto, señores Diputados, es algo tan extraordinario que en algunas democracias de Occidente hace siglos que no se usa de esta institución (...)", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 957.

³⁰ In the Congress the text of the Project was approved without modifications with the following result: "317 votos emitidos; 296 afirmativos; 2 negativos; 18 abstenciones, y 1 nulo, que ha votado con dos teclas. Esto está claro. Señores Diputados, ha quedado aprobada la Ley de Amnistía (*Fuertes y prolongados aplausos de los señores Diputados puestos en pie*). Se levanta la sesión hasta las cinco de la tarde. *Eran las dos y treinta y cinco minutos*", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 11, celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 974.

³¹ The law was approved by 196 votes for, no votes against and 6 abstentions. These are those of the deputies of the "Alianza Popular" party. They expressed their misgivings that the Amnesty could be misunderstood and favor social insecurity, Diario de Sesiones del Senado, núm. 8, sesión celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 230.

³² Conclude this paragraph as follows: "Y a partir de ahora, sin reserva mental, a partir de este momento, podremos defender la plena restauración del orden jurídico, el restablecimiento de la convivencia de los españoles y el respeto a la ley, que no por culpa del pueblo estaba ausente de esa convivencia", Diario de Sesiones del Senado, núm. 8, sesión celebrada el viernes, 14 de octubre de 1977, p. 222.

³³ Ley, 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, in: Boletín Oficial del Estado, núm. 248, de 17 de octubre de 1977, pp. 22785–22766. About this law, vid., Jimeno Aranguren, R., Amnesties, Pardons and Transitional Justice. Spain's pact of forgetting, Routledge, Londres,

2. Content and Application

The Amnesty Law has only twelve articles and does not have preamble or explanatory statement. This legal text, unlike the previous provisions, it does not contemplate any limitation, granting the measure of amnesty for all crimes and misdemeanors committed before December 15, 1976 without any kind of limit or restriction, that is to say, regardless of the result.³⁴ Likewise, amnesty is granted for acts of the same nature carried out between December 15, 1976 and June 15, 1977, when the political intentionality also includes a motive of vindication of public liberties or of the autonomy of the peoples of Spain. This provision extends to acts carried out up to October 6, 1977 “provided that they did not involve serious violence against the life or integrity of persons”.³⁵

It is interesting to note that this is a true amnesty pact because in exchange for the amnesty of those convicted of terrorist acts, which were those contemplated in the first article of the law, the second precept also includes the “crimes and misdemeanors committed by the authorities, officials and agents of public order on the occasion of the investigation and prosecution of the acts included in this law, as well as the crimes of public officials against the exercise of the rights of persons”.³⁶ This is one of the most relevant and controversial issues of the 1977 Amnesty Law. No political party, not even the extreme left or the most radical nationalists included in their programs “a retroactive justice for the violation of rights committed during the dictatorship”. At the release of the ETA prisoners, according to professor Santos Juliá, there was a total amnesty for all crimes committed by any of the State officials”.³⁷

2019; and *Lorca Ortega, J.*, *La ley de Indulto (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y notas para su reforma)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

³⁴ *Cuenca Morales, J.*, “Del indulto general a la ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía: alcance, contenido, límites y beneficiarios del proceso. Posiciones convergentes y divergentes sobre la misma de las élites políticas reformadoras y de la izquierda radical”, in: *Las otras protagonistas de la Transición. Izquierda radical y movilizaciones sociales*, Fundación Salvador Seguí, Madrid, 2018, p. 670.

³⁵ Artículo primero, Ley, 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. For Santos Juliá, the only relevant thing that the amnesty of October 1977 added to that of July of the previous year was “poner en la calle a los presos de ETA condenados por delitos de terrorismo, aún en los casos de que su resultado hubiera sido la muerte”, *Juliá, S.*, “Echar el olvido. Memoria y amnistía en la transición a la democracia”, in: *Claves de la Razón práctica*, núm. 243, 2015, p. 265.

³⁶ Apartados e) y f), artículo segundo, Ley, 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. In addition, this article includes in the amnesty the following assumptions: “a) Los delitos de rebelión y sedición, así como los delitos y faltas cometidos con ocasión o motivo de ellos, tipificados en el Código de Justicia Militar; b) La objeción de conciencia a la prestación del servicio militar, por motivos éticos o religiosos; c) Los delitos de denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política, conocidos en el ejercicio profesional; d) Los actos de expresión de opinión, realizados a través de prensa, imprenta o cualquier otro medio de comunicación”, Artículo segundo, Ley, 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

³⁷ “Los apartados e) y f) del artículo 2, los que se referían a los funcionarios de la dictadura, no se colaron de rondón en el proyecto de ley, sino que se incorporaron a su texto con la plena

Contrary to what we might think, the application of this law was scarce, benefiting mostly members convicted of terrorism belonging to armed gangs such as ETA or GRAPO. This circumstance responds to the fact that the previous pardon measures already mentioned had already produced their effects on the majority of common or political prisoners.³⁸ Furthermore, the approval of the 1977 amnesty was interpreted by ETA as an act of weakness on the part of the government and led this criminal organization to intensify its attacks. In 1978 alone, ETA attacks produced 68 fatal victims, more than in all its previous history; but this number would soon be surpassed by the 76 victims in 1979 and the 91 in 1980.³⁹

3. Evaluation

In general terms, we can affirm that the Amnesty Law of 1977 contributed to a great extent to the success of the political transition process that had begun with the death of the dictator Franco. Reconciliation and reparation of damages, although mitigated, met the expectations of all social and political sectors, and the law was approved unanimously in parliament. However, since 2006 and, especially, as a result of the resolutions adopted by various international organizations, we have witnessed a process in which the terms in which the law was drafted are being questioned and there is a call for its reform. We will focus the last part of our work on the study of this debate.

conciencia de que esa era la contrapartida exigida por la amnistía para todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, como establecía el artículo 1”, *Julia*, S., “Echar el olvido ...”, op. cit., p. 266. In similar terms, *Cuenca Morales*, “Del indulto general ...”, op. cit., p. 672.

³⁸ “Así, siguiendo fuentes del Ministerio de Justicia, el diario *El País* ofrecía la cifra de 89 “presos políticos” como únicos posibles afectados por la amnistía de octubre de 1977, de ellos 85 preventivos y cuatro en fase de cumplimiento de la pena (tres del FRAP). En aplicación del indulto de 25 de noviembre de 1975 fueron liberados 8903 presos, el Real Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976 supuso la excarcelación de 287 y 1940 internos como consecuencia de el Real Decreto-ley sobre Medidas de gracias y sobre indulto de 14 de marzo de 1977, más varias órdenes y Reales decretos complementarios”, *Cuenca Morales*, “Del indulto general ...”, op. cit., p. 672.

³⁹ *Julia*, S., “Las dos amnistías de la transición”, in: https://www.tendencias21.net/espana/Las-dos-amnistias-de-la-transicion_a13.html, last visit 26.08.2021. In the same terms, José Cuenca, said: “Sin perjuicio de la creencia extendida, aunque puede que no interiorizada realmente por los promotores de la Ley, de que una amplia, nueva y democrática amnistía podía suponer una normalización del proceso democrático, autonómico y un argumento para suprimir o disminuir la contestación terrorista (...), fundamentalmente en el País Vasco y navarra; parece que el pronóstico demostró su falta de realismo cuando ETA asesinó, incluso en el período de tramitación de la Ley, el 8 de octubre, al Presidente de la Diputación Foral de Vizcaya y a sus dos escoltas guardia civiles, y poco después aun concejal del Ayuntamiento de Irún y militante de Falange, alcanzado el proceso en escalada la cifra alarmante de alrededor de 90 víctimas mortales en el año 1980”, *Cuenca Morales*, “Del indulto general ...”, op. cit., p. 673.

a) International Perspective

The Spanish political transition is an indisputable model on the international scene. In recent years it has become an example of peaceful transition from a totalitarian and dictatorial regime to a democracy.⁴⁰ However, it is true that during this time, different supranational organizations have questioned the way in which the Amnesty was applied in Spain, preventing the prosecution, trial and punishment of war criminals.

The first reference to this issue is found in the Council of Europe in 2006. On that date, the Standing Committee of this important institution approved a report condemning the serious and multiple violations of human rights that occurred during the Civil War and Franco's regime and urged the Spanish government to create a "national commission of inquiry into the human rights violations committed by the Franco regime".⁴¹ On the other hand, the UN Human Rights Committee has been more forceful in this regard in a report approved in 2009 on what happened in the Iberian Peninsula between 1939 and 1975.⁴² This document recommends the following to Spain:

- Consider repealing the 1977 Amnesty Law.
- Take the necessary legislative measures to ensure the recognition of the imprescriptibility of crimes against humanity by national courts.
- Provide for the creation of a commission of independent experts charged with re-establishing the historical truth about human rights violations committed during the civil war and dictatorship; and
- Allow families to identify and exhume the bodies of victims and, where appropriate, compensate them.⁴³

In response to this recommendation, the Spanish State sent a reply in which it stressed that "the Committee is disqualifying a decision supported by the whole of Spanish society and which contributed to the transition to democracy in Spain. The aforementioned law was a demand of the entire democratic opposition and

⁴⁰ About, *vid.*, Pérez López, P. (dir.), *La Transición española: una perspectiva internacional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2020; and Fernández Amador, M./Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, R. (eds.), *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Silex, Madrid, 2021.

⁴¹ Orza, "Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición", *op. cit.*, p. 158.

⁴² "El Comité, aunque toma nota con satisfacción de las garantías dadas por el Estado parte en el sentido de que la Ley de la memoria histórica prevé que se esclarezca la suerte que corrieron los desaparecidos, toma nota también con preocupación de las informaciones sobre los obstáculos con que han tropezado las familias en sus gestiones judiciales y administrativas para obtener la exhumación de los restos y la identificación de las personas desaparecidas", Naciones Unidas. Informe del Comité de Derechos Humanos, Vol. I, 94, 95 y 96 periodo de sesiones (2008–2009), p. 40.

⁴³ Naciones Unidas. Informe del Comité de Derechos Humanos, Vol. I, 94, 95 y 96 periodo de sesiones (2008–2009), p. 40.

was one of the first laws approved by consensus by the same Courts that approved the 1978 Constitution. Moreover, not only Spanish society but also world public opinion is aware of and has always supported the transition process in Spain, which was made possible, in part, thanks to this law”.⁴⁴

This has not been the only occasion on which this important UN Committee has reproached Spain. Unfortunately, for reasons of space, we cannot dwell on all of them.

However, we would like to point out the Report of the working Group on Enforced and Involuntary Disappearances of the Human Rights Council that visited our country during the autumn of 2013.⁴⁵ In this document they reproach how the application of the 1977 Amnesty Law has prevented the criminal investigation of cases of enforced disappearances during the Civil War, contravening the principles that emerge from Spain’s international obligations.⁴⁶ In similar terms, another opinion of the

⁴⁴ The response of the Government of Spain continues in these terms: “Por estos motivos, el Estado español lamenta la inclusión de este punto en las observaciones del Comité, considerando que se han cometido disfunciones procesales en términos de competencia (ausencia de referencia a la disposición pertinente del Pacto), proceso debido (ausencia de oportunidad de defensa en el procedimiento) y determinación de los hechos (desconocimiento del origen y significación social de la Ley de Amnistía), Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos. Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto. España. Adición. Comentarios del Gobierno de España sobre las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/ESP/CO/5), p. 3.

⁴⁵ This document begins with this brief summary: “Por invitación del Gobierno de España, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó el país del 23 al 30 de septiembre de 2013. Desde el retorno a la democracia se han dado pasos importantes aunque tímidos para asegurar la verdad, la justicia, la reparación y la memoria frente a las desapariciones forzadas cometidas durante la Guerra civil y la dictadura. La adopción de la Ley de Memoria Histórica, los cientos de exhumaciones, el mapa en el que se identifica la ubicación de fosas comunes, las subvenciones a víctimas, las actuaciones aisladas de ciertos tribunales por las que se ordenan diligencias de investigación, búsqueda y exhumación, el proceso penal iniciado en el Juzgado de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional, los memoriales contruidos, las leyes y protocolos adoptados e instituciones creadas por ciertas comunidades autónomas como Cataluña, el País Vasco o Andalucía, representan avances concretos y valorables”, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Promoción y protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias. Misión España, p. 1.

⁴⁶ “39. El Tribunal Supremo en sus sentencias de absolución y competencias estableció expresamente que no procede la investigación penal por casos de desapariciones forzadas durante la Guerra civil dado que estarían prescritos, los presuntos responsables estarían muertos, el carácter permanente de las desapariciones sería una ficción inaceptable jurídica y, de todas maneras, sería aplicable a ellos la Ley de Amnistía. Esta combinación de factores es contraria a los principios que emergen de las obligaciones internacionales de España, incluida la Declaración”, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias. Misión España, op. cit., p. 12.

United Nations Committee against Torture written in 2015 is expressed.⁴⁷ In said report, when referring to the amnesty, the aforementioned international organization expresses its concern about the jurisprudence of the Supreme Court in which it established that “there is no criminal investigation for cases of serious human rights violations that occurred during the Civil war and the Franco regime (1936–1975)”.⁴⁸

The gravity and relevance of these accusations has had important repercussions in Spain, questioning the 1977 Amnesty Law in both the judicial and political arenas.

b) Response at the Internal Level

First, following the international reports and recommendations mentioned above, several individuals and associations filed a complaint before the Spanish courts to investigate the possible crimes of illegal detention, without giving a reason for the whereabouts, in the context of crimes against humanity in relation to persons who disappeared during the Civil War. The matter had to be resolved by the highest Spanish judicial body, which in its judgment 101/2012 of February 27, dismissed the petition on the basis of two fundamental arguments. On the one hand, it is stated that the “amnesty law was enacted with the full consensus of the political forces in a constituent period arising from the democratic elections of 1977” and, on the other hand, that “the aforementioned law was the result of a clear and patent claim of the political forces ideologically opposed to Francoism”. Thus, the Supreme Court recognizes that the Amnesty was a necessary and indispensable demand, within the operation carried out to dismantle the Franco regime. This purpose “was achieved with very diverse measures of all kinds, one of which, of no small importance, was the aforementioned Amnesty Law”. This law “did not contain, as it could not be otherwise, any delimitation of sides”. Therefore, it can be concluded, the sentence continues, that “in no case was it a law passed by the victors, the holders of power, to cover up their own crimes”. In this sense, the Supreme Court concludes, we are dealing with a rule that reflects the will of the Spanish people articulated in a law passed by the Spanish Parliament and that no judge or Court can in any way question its legitimacy.⁴⁹

However, the jurisprudence of the Supreme Court should not mislead us. Spain has not disregarded the recommendations made by the various international organ-

⁴⁷ Naciones Unidas. Comité contra la tortura. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, sesiones 1302ª y 1305ª, celebradas los días 28 y 29 de abril de 2015, y aprobó en su sesión 1328ª, celebrada el 15 de mayo de 2015.

⁴⁸ “El Comité urge al Estado Parte a adoptar todas las medidas necesarias legislativas y de otro índole para asegurar que los actos de tortura, incluidas las desapariciones forzadas, no sean crímenes sujetos a amnistía o prescripción, y que esta prohibición se cumpla expresamente en la práctica”, Comité contra la tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, op. cit., p. 4.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 101/2012, de 27 de febrero, Fundamentos de Derecho, Tercero, Apartado 3. El ponente fue el magistrado Andrés Martínez Arrieta.

izations mentioned above, but rather the desire and the need to recover the memory, to address and repair the damage suffered by the Spanish population during the Francoist period has led to the enactment in our country of a Historical Memory Law which includes many of the observations that both the Council of Europe and the UN made to the Spanish government in relation to the 1977 amnesty law.⁵⁰

Secondly, we found in the Parliamentary Session Journals an abundance of parliamentary activity on the Amnesty Law throughout the various democratic legislatures.⁵¹ However, for the purposes of our intervention we will focus on the proposal presented in 2011 with which it was intended to reform the Amnesty Law by adding a new article excluding genocides and crimes against humanity from the application of this measure of amnesty.⁵² The proposal was based on the recommendations that various international organizations had made to the Spanish State for the way in which the Amnesty Law was being applied, preventing the investigation and prosecution of crimes against humanity committed during Franco's regime. There is no doubt that this was a sensitive issue. The promoters of the legal reform themselves stated in the proposal their intention not to "reopen wound" being their will to "repair the victims and repair the memory".⁵³ However, the majority of the parliamentary groups were against this request, rejecting the reform of the 1977 Amnesty Law by 8 votes in favor, 320 against and 8 abstentions.⁵⁴

⁵⁰ Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, in: Boletín Oficial del Estado, núm. 310, jueves, 27 de diciembre de 2007, pp. 53410–53416.

⁵¹ Orza, "Amnistías e indultos durante el Franquismo y la Transición", op. cit., p. 149 en nota al pie núm. 48.

⁵² The wording of the new article was as follows: "Primero: Lo dispuesto en esta Ley no será de aplicación a los crímenes de genocidio o de lesa humanidad, a los que será de aplicación lo dispuesto en la normativa internacional que regula los mismos. Segundo: En lo referente a la definición de los actos criminales de genocidio o lesa humanidad, a su ámbito de aplicación universal y en su carácter imprescindible se estará a lo dispuesto en la normativa internacional en materia de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Tercero: El presente artículo será aplicable retroactivamente a todas las resoluciones administrativas o judiciales que guarden relación con su objeto, pudiendo revisarse o reiniciarse al amparo de lo dispuesto en el mismo", Diario de Sesiones del Congreso, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, pp. 11–12.

⁵³ "Señorías, no pretendemos, a la hora de presentar esta proposición de ley, reabrir ninguna herida, presentamos esta proposición de ley precisamente con la intención de contribuir a cerrar heridas, porque además, señorías, los criminales responsables de estos hechos durante el franquismo están todos ellos fallecidos. Tengan ustedes en cuenta que no se pueden cerrar heridas desde el olvido y la impunidad; solo se pueden cerrar heridas conociendo la verdad, reparando a las víctimas, haciendo justicia. Esto es lo que nos preocupa, esa es la intención de esta proposición de ley: reparar a las víctimas, reparar su memoria, y corregir hechos vergonzosos que todos ustedes conocen ...", Diario de Sesiones del Congreso, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 13.

⁵⁴ Diario de Sesiones del Congreso, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 37.

At this point, it is worth noting, briefly, the reasons that led the parliamentary majority to oppose this legislative amendment. Firstly, the importance of Amnesty is highlighted. For a large sector of the Parliament, it had contributed to the reconciliation of all Spaniards and to the normal development of the Transition in Spain.⁵⁵ Secondly, the approval of the Amnesty was the result of a popular demand. We must remember, the deputies point out, that “the amnesty was not born in this Congress” but was born from the demands of the streets, in the squares, in the workers’ assemblies, in the meetings of intellectuals, in the students’ struggle”, that is to say, “it was a response to a unanimous demand of the Spanish society, which believed that only with the amnesty a new democratic regime could be founded”.⁵⁶ The third reason given by the deputies for rejecting the reform of the amnesty law was a technical or legal criterion that prevented it. Allowing the investigation of crimes committed during Franco’s regime was unconstitutional because it violated the content of Article 9.3 of the Spanish Constitution of 1978 in two fundamental aspects, namely, the non-retroactivity of unfavorable criminal law and the principle of legal certainty.⁵⁷

In conclusion, the 1977 Amnesty Law followed the spirit of consensus that characterized the Spanish Transition, using the Government’s right of pardon with a clear political purpose of national reconciliation. However, over the years certain political sectors have emerged that take a negative view of the aforementioned legal framework, considering the impunity granted to the authorities or law enforcement officials who participated in the political repression of the Franco regime to be contrary to international law. This last position has been refuted by the doctrine since they consider that this critical assessment is ahistorical “because it ignores the context and the political positions of that moment”.⁵⁸

⁵⁵ The deputy Xuclá i Costa said: “(...) la ley de amnistía en aquel momento y con aquellos constituyentes conformó una de las piezas del pacto de la transición que nos ha permitido durante estos treinta años hacer algunas aportaciones positivas ...”, *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 16. En términos similares se expresaba el diputado Fernández Díaz al señalar: “(...) que la ley de amnistía de 1977 fue una pieza clave de la transición como lo fue antes la Ley para la Reforma política de 1976 y el referéndum de 1976 ...”, *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 17.

⁵⁶ *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 19.

⁵⁷ “Usted propone que se apliquen con retroactividad tipos penales existentes en el momento de la comisión de los hechos – si se cometieron, en cualquier caso deberán ser los tribunales los que lo digan, no el Parlamento – así como que se puedan revisar sin limitación alguna todos los actos derivados de la aplicación de la Ley de Amnistía, lo cual va en contra del principio de irretroactividad y en contra del principio de seguridad jurídica”, *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 264, sesión de 19 de julio de 2011, p. 18.

⁵⁸ *Molinero*, “La política de reconciliación nacional ...”, op. cit., p. 218. Very significant are the words of the professor Santos Juliá in one of his best-known works on this issue. He said: “puede sonar, con la distancia del tiempo, a equidistancia, a reparto de culpas, a olvidar que el origen de todo fue una rebelión contra una república democrática. Puede sonar a todo esto, pero a lo que de ninguna manera suena es a una amnesia colectiva”, *Juliá*, “Echar el olvido ...”, op. cit., pp. 268–269.

