

Revista Crítica Penal y Poder
2014, nº 6,
Marzo (pp. 110-133)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



EL INDULTO COMO EXCEPCIÓN ANÁLISIS DE LOS INDULTOS CONCEDIDOS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL DURANTE 2012

*PARDON AS EXCEPTION
ANALYSIS OF CLEMENCIES GRANTED BY THE SPANISH GOVERNMENT IN 2012*

Antonio Madrid Pérez

Universidad de Barcelona.

RESUMEN

Este artículo se centra en el análisis cuantitativo y cualitativo de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012. El primer objetivo de este artículo es conocer la política del Gobierno español en materia de indultos. El segundo es abordar la naturaleza jurídico-política de esta figura. El acto de indultar es una característica del poder soberano. En términos históricos, el indulto es una expresión del derecho de gracia del soberano, de su potestad de clemencia, de perdón, es decir, de su reserva del ejercicio de poder sobre la vida de los súbditos. Sin embargo, la evolución del modelo estatal y de la estructuración política y jurídica del poder que detenta el Estado, ha hecho que el indulto se halle en una situación fronteriza: condena el poder judicial e indulta el poder ejecutivo. Dada esta situación peculiar, tiene interés analizar los usos del indulto y tratar de explicar algunas razones que subyacen a estos usos.

Palabras clave: Indulto, Poder ejecutivo, Poder judicial, Torturas, Responsabilidad

ABSTRACT

This article focuses on the quantitative and qualitative analysis of the pardons awarded by the Spanish Government in 2012. The first aim of this article is to know the Spanish Government's policy on pardons. The second one is to approach the legal and political

nature of this figure. The act of pardon is a characteristic of sovereign power. Historically, pardon is an expression of the sovereign right of pardon, of his clemency power, forgiveness, in other words, its reserve exercise of power over the lives of the subjects. However, the evolution of the State model and the political and legal structures has made the pardon to be in a border situation: condemning the judiciary and the executive pardoning. Given this unique situation, it is interesting to analyze the uses of pardon and try to explain some reasons behind these uses.

Key words: Pardon, Executive Government, Judicial System, Torture, Responsibility

1. La naturaleza jurídico-política del indulto: la distribución de poderes en el marco de la soberanía estatal.

La pena (entendida como sanción, como condena) y el indulto (entendido como medida de gracia, como perdón) son expresiones del poder, en este caso del poder estatal: el poder de castigar e imponer el castigo y el poder de reducir o suprimir el castigo impuesto. La etimología de los verbos ‘sancionar’ (hacer inviolable mediante un acto religioso: hacer sagrado), ‘condenar’ (con daño, con perjuicio) y ‘castigar’ (hacer casto, hacer puro) muestra unas raíces semánticas y pragmáticas comunes que ayudan a comprender las raíces político-culturales de la figura del indulto en relación a la responsabilidad penal establecida mediante sentencia.

Condenar y perdonar son manifestaciones del poder soberano. En su máxima expresión, el poder soberano se expresa históricamente como el poder absoluto de decidir sobre la vida y la muerte de las personas. Ya se convierta en potestad regulada jurídicamente y sometida a procedimiento y límites, ya se exprese en su desnudez como ejercicio arbitrario del poder, la imposición de la sanción y la concesión del indulto comparten unas mismas raíces en la configuración del poder ejercido sobre las personas.

Jean Bodin, al teorizar sobre el poder soberano, planteaba que el poder de conceder gracia a los condenados era un atributo de la soberanía. Este poder de gracia en manos del soberano se derivaba, según expuso Bodin en *Los seis libros de la república* (1576), del derecho de última instancia que tenía el soberano por ser soberano y para poder actuar como soberano. Este derecho de última instancia del soberano se imponía por encima de las sentencias de los jueces “y contra el rigor de las leyes (...)”, (Bodin, 1576/1992, p. 80).

Este derecho de última instancia no era concebido como un derecho ilimitado. En el marco de la concepción iusnaturalista de fundamentación teológica que dominaba el contexto cultural en el que escribía Bodin, ante la pregunta de si el soberano podía perdonar la pena establecida en la ley de Dios, contestaba que las gracias otorgadas en perdón de los crímenes castigados por la ley divina traían como consecuencia las pestes, las hambres, las guerras y la ruina de las repúblicas. Y seguía: “Por ello, la ley de Dios dice que al castigar a

los que han merecido la muerte se elimina la maldición que pesa sobre el pueblo”, (Bodin, 1576/1992, pp. 81-2).

Bodin planteaba una cuestión que mantiene su vigencia: ¿Qué límites ha de observar el soberano en el ejercicio del derecho de gracia? Es decir, si se plantea la pregunta en términos más amplios y más actualizados: ¿Qué límites hay que poner al poder del soberano? El razonamiento de Bodin, en buena parte perteneciente a una concepción mágica del Derecho, quedó superado durante la modernidad, pero no por ello la cuestión planteada. El diseño y uso de la figura del indulto por parte del Gobierno español ha vuelto a poner de manifiesto que estos interrogantes mantienen su actualidad, de forma que cada vez son más los que piden la reforma y, en algunos casos, desaparición, de la figura del indulto tal como la conocemos hoy.

1.1 Límites, equilibrio de poderes y pedagogía

Los usos del indulto plantean interrogantes de fondo que aquí tan sólo se enuncian dadas las características y propósito de este artículo. Pese a la brevedad con que son expuestos, conviene tenerlos presentes cuando más adelante se describan los usos que el Gobierno español ha hecho del indulto durante 2012. Las cuestiones de fondo que se enuncian son: la necesidad de limitar el uso del derecho de gracia que hace el poder ejecutivo; la conveniencia de equilibrar los poderes ejecutivo y judicial y la comprensión del indulto como un mensaje lanzado a la sociedad y, en concreto, a los grupos de referencia que se ven directamente afectados, en un sentido u otro, por el ejercicio de la facultad de indultar.

I. La cuestión de los límites, y el control de los mismos, han sido y siguen siendo cuestiones centrales en la construcción del concepto de Estado de derecho, entendido como un modelo de organización y funcionamiento del aparato estatal que ha de quedar sometido al principio de legalidad en el marco de una formulación, más propositiva que realizada, del equilibrio entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. En algunos de los usos que el Gobierno español hizo del indulto, se aprecia una clara confrontación entre el poder judicial y el poder ejecutivo. Más allá de esta discrepancia, las cuestiones que están en juego son: ¿Qué racionalidad preside el uso del poder gubernamental de indultar? ¿Cómo afecta este uso del poder a la democracia, entendida como cultura y también como relación de apoyo y de confianza de las personas con los gobernantes elegidos? ¿En qué medida afectan los usos arbitrarios del poder a la salud del Estado de Derecho?

La figura del indulto se rige, en el ordenamiento jurídico español, por la Ley de 18 de junio de 1870 que regula el “ejercicio de la gracia de indulto”. Esta ley fue modificada en 1988¹.

¹ Ley 1/1988, de 14 de enero. La Constitución española de 1978 habla del indulto en su artículo 62. i); corresponde al Rey ejercer el ‘derecho de gracia’ con arreglo a la ley y se establece que no se podrán establecer indultos generales mediante ley.

Entre otras modificaciones, hubo una muy relevante: se anuló la obligación de motivar el indulto. Por este motivo, en España el indulto no es motivado. Curiosamente, la sentencia ha de ser motivada, y se ha de motivar, entre otras cosas, la responsabilidad penal, pero no el indulto total o parcial de esa responsabilidad penal.

El indulto lo concede el Consejo de Ministros, en nombre del Rey, a presentación del Ministro de Justicia (con una excepción que se verá más adelante en relación al Ministro de Defensa). Se concede mediante Real Decreto que contiene el nombre de la persona indultada, el delito o delitos (y faltas, en su caso) por los que fue condenada y las penas impuestas. El mismo texto del indulto expresa qué penas son objeto de indulto y en qué medida (total, parcial o bien objeto de conmutación por otra pena más liviana). Los textos de los indultos también suelen incluir condiciones que de incumplirse podrían suspender el indulto concedido: básicamente, no volver a delinquir durante un plazo que se establece en el indulto y no abandonar el “tratamiento iniciado hasta alcanzar la total rehabilitación”.

La redacción de la Ley del indulto es ambigua en muchas ocasiones y deja lagunas (Llorca Ortega, 2003, Sánchez Vera, 2008), de forma que establecido un criterio se introducen, hasta en cuatro ocasiones, medidas para excepcionar el criterio principal. Sin embargo, esta ambigüedad se ha mantenido y se mantiene, y se incrementa al no tener el Gobierno la obligación de motivar el indulto, de forma que hay que considerar que se trata más de una estrategia que de un error. En todo caso, hay que preguntarse por qué no se ha puesto remedio a las ambigüedades y a las disfunciones existentes.

II. La segunda cuestión que ha de ser tenida en cuenta, y que afecta de lleno a la figura del indulto, es que la separación de poderes característica de la concepción moderna del Estado se hace presente en la actual regulación sobre el indulto de la siguiente manera: el poder legislativo regula el indulto, el poder judicial determina la responsabilidad penal y el poder ejecutivo posee la potestad de aplicar el indulto en aquellos casos en los que la legislación vigente le permite actuar y de la forma en que se le autoriza a hacerlo.

Los dos aspectos señalados (límites al poder soberano del Gobierno y separación-equilibrio de poderes) mantienen su actualidad y se harán visibles cuando se analice el uso que el Gobierno español hizo de la figura del indulto durante 2012. Alguna de las concesiones de indultos por parte del Consejo de Ministros ha supuesto un enfrentamiento directo con el poder judicial: en concreto, el caso del doble indulto durante 2012 a 4 policías autonómicos (mossos d'esquadra en Cataluña) y el indulto a dos banqueros. Más adelante se expondrán estos casos; sin embargo, es preciso advertir lo siguiente: en ocasiones la reflexión sobre el indulto se limita a unos pocos casos que difunden los medios de comunicación durante unos días. Es preciso analizar en su complejidad y amplitud el uso que se hace del indulto, así como su regulación, de otra parte se corre el riesgo de tomar la parte por el todo.

III. Estos dos aspectos problemáticos que se hallan en el trasfondo de este artículo se unen a una tercera cuestión: el aspecto comunicativo-pedagógico que mediante la concesión de indultos se traslada a la sociedad. Para abordar esta cuestión se ha hecho un seguimiento del tratamiento que determinados indultos ha tenido en los medios de comunicación durante

2012 y 2013. Además del tratamiento del impacto de los indultos en los medios de comunicación, se tiene presente el efecto comunicativo que la concesión del indulto puede tener en los grupos de referencia de las personas indultadas. En concreto, hay que preguntarse por los efectos comunicativos que la concesión de indultos puede tener sobre grupos de referencia como los cuerpos policiales, los dirigentes políticos que ocupan cargos públicos, los altos cargos del sistema bancario y financiero o las personas afectadas por los delitos cuya responsabilidad penal es objeto de indulto.

Desde el punto de vista comunicativo, el indulto dirige un mensaje a la persona indultada y al resto de personas y grupos de referencia: el órgano que concede el indulto ha hallado motivos suficientes como para excepcionar la sanción penal, no el delito que ya ha ocurrido (se actúa sobre la pena previamente impuesta por un tribunal, no sobre el delito) (Sánchez-Vera, 2008). Este mensaje, que puede ser más o menos explícito, no obliga ciertamente al Gobierno a conceder el indulto siempre que se den las mismas circunstancias. Precisamente por ello es una gracia y no un derecho o una obligación. En tanto que acto del poder ejecutivo que traslada un mensaje, este puede generar confianza en quienes se ven directamente o indirectamente beneficiados o reconocidos en el sentido del indulto, pero también puede generar desconfianza en quienes tienen razones de peso para objetar el uso que el gobierno hace del indulto. Esta tensión sitúa el uso del indulto en el marco de la relación entre las relaciones de confianza y la democracia (Tilly, 2010). Lo que para los grupos de confianza beneficiados por el indulto puede ser un refuerzo en su confianza en el gobierno, puede generar desconfianza bien entre otros grupos bien entre el conjunto de la ciudadanía que cuestiona la legitimidad de uso que el gobierno hace del derecho de gracia. Máxime cuando la medida de gracia, como ya se ha explicado, no se razona públicamente. No se argumentan las razones que llevan a conceder el indulto o a denegarlo.

Si la justicia penal no se ha de ejercer por razones privadas, el indulto tampoco cabe contemplarlo como un ejercicio privado de justicia. Por lo tanto, ha de haber razones públicas que justifiquen, en su caso, la concesión del indulto o su denegación. En la práctica de la tramitación y concesión del indulto, la normativa vigente establece en 1 año el tiempo máximo para resolver las peticiones de indulto. Si durante este plazo no se resuelve la petición, se entiende que ha sido desestimada². Sería conveniente que estas razones se dieran a conocer. De otra forma, cualquier ciudadano podría conocer los motivos por los que ha sido condenada una persona, pero no los motivos por los que se ha excepcionado su responsabilidad penal.

Si el derecho moderno se ha presentado como un derecho racional, y el propio concepto de estado de derecho sería expresión de esta racionalidad, cabe preguntarse qué papel desempeña una figura, que a diferencia de las sentencias que han de ser suficientemente motivadas, no se motiva, es decir no se explica su fundamentación. El indulto constituye un

² Artículo 6.1 del Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior.

residuo histórico que interroga directamente la concepción del derecho, en tanto que norma y en tanto que práctica, como un producto racional sometido a control (Ascheri, 2008, p. 107).

1.2 Las funciones del indulto

Pero más allá de si el indulto es considerado un residuo histórico, la pregunta que hay que hacerse es por qué pervive hoy el indulto, y para hallar la respuesta a esta pregunta aquí se propone pensar sobre las funciones que cumple el indulto. Estas funciones han de ser contempladas desde una perspectiva amplia que explique suficientemente la excepción que constituye el indulto. Si se concibe el gobierno como una organización sustancial, duradera y limitada que ejerce el control de los principales medios concentrados de coerción dentro de un territorio (Tilly, 2007: p. 9), la cuestión a explicar es qué funciones cumple esta excepción. Y en relación a estas funciones, se ha de entender que las cuestiones jurídicas son instrumentales. Es decir, en la configuración actual del indulto, el Gobierno ‘toma una decisión’ que no ha de fundamentar y, por este motivo, es de difícil control.

Se pueden identificar varias funciones posibles que se cumplirían mediante el indulto:

I. Se puede identificar una función mitigadora: frente al rigor de la ley, el indulto permitiría una válvula de escape en aquellos casos en los que la ley se puede considerar excesivamente rigurosa y/o su aplicación puede dar lugar a situaciones consideradas injustas. Estarían dentro de estos casos aquellos en los que el propio tribunal sentenciador anuncia que solicitará el indulto en la misma sentencia condenatoria. El argumento sería: no tengo más remedio que aplicar la ley pero considero que en este caso sus efectos son excesivos. Esta vía de acceso al indulto se halla contemplada en el artículo 4.3 del Código penal español:

Del mismo modo acudirá al Gobierno exponiendo lo conveniente sobre la derogación o modificación del precepto o la concesión de indulto, sin perjuicio de ejecutar desde luego la sentencia, cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones de la Ley resulte penada una acción u omisión que, a juicio del Juez o Tribunal, no debiera serlo, o cuando la pena sea notablemente excesiva, atendidos el mal causado por la infracción y las circunstancias personales del reo.

II. La segunda justificación tiene que ver con la concesión de un premio en aquellos casos en los que se observa un cambio de comportamiento o un avance significativo en el proceso de rehabilitación. Esta posibilidad está contemplada en el artículo 206.1 del Reglamento penitenciario español:

La Junta de Tratamiento, previa propuesta del Equipo Técnico, podrá solicitar del Juez de Vigilancia Penitenciaria la tramitación de un indulto particular, en la cuantía que aconsejen las circunstancias, para los penados en los que concurran, de modo continuado durante un tiempo mínimo de dos años y en un grado que se pueda calificar de extraordinario, todas y cada una de las siguientes circunstancias: a) Buena conducta; b) Desempeño de una

actividad laboral normal, bien en el Establecimiento o en el exterior, que se pueda considerar útil para su preparación para la vida en libertad; c) Participación en las actividades de reeducación y reinserción social”.

III. La tercera justificación tiene que ver con la expresión de apoyo a personas y sus grupos de referencia. Como se verá más adelante, en ocasiones se han creado plataformas ciudadanas para solicitar indultos o para oponerse a su concesión. También algunas organizaciones sociales y profesionales han expresado públicamente sus criterios sobre la justicia o la injusticia de los indultos concedidos o denegados. La discusión en torno al indulto es también una discusión sobre intereses compartidos que están en juego y sobre ideologías; también sobre nociones aplicadas de lo que es justo e injusto.

IV. La cuarta: contribuir a la pacificación social en situaciones excepcionales (García Mahamut, 2004, p. 262-3). El indulto aparecería como una válvula de escape que puede ser utilizado en situaciones excepcionales para aliviar conflictos sociales. En realidad, lo que ocurre en ocasiones es que el uso arbitrario del indulto por parte del poder ejecutivo genera alarma social. Frente a una concepción del derecho de gracia en la que este aparece como una facultad discrecional del Gobierno que debería quedar sometida a la motivación de la concesión y de la denegación, algunos usos actuales se muestran claramente como ejercicio de un poder arbitrario, recordando de esta forma el origen graciable del ejercicio del poder del soberano.

2. Los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012.

En 2012 se concedieron 534 indultos. Durante este año, 4 policías autonómicos (*mossos d'esquadra*) que habían sido condenados por torturas (3 de ellos), delitos contra la integridad moral (los 4), lesiones (los 4), detención ilegal (1 de ellos) y delito contra la inviolabilidad del domicilio (1 de ellos) se beneficiaron de un doble indulto. Por tanto, durante 2012 el Gobierno español indultó a 530 personas que habían sido condenadas previamente e indultó en 2 ocasiones a 4 personas.

Este análisis de los indultos concedidos durante 2012 toma como base los Reales Decretos mediante los que se concedieron estos indultos³. Algunos de los resultados que se aportan pueden contrastarse con los ofrecidos en el estudio de Antonio Doval *et al.* (2011) para el período 2000-2008. Sobre los indultos concedidos durante 2012 aquí se han realizado los siguientes análisis:

- a) Precisar los delitos en relación a los cuales se concedieron los indultos. Para ello, se darán las cifras acumuladas de los delitos respecto de los cuales se indulta de forma parcial o total la responsabilidad penal, en el bien entendido de que el indulto no

³ Pueden consultarse en Boletín oficial del Estado: <http://www.boe.es/>

elimina el delito, sino la sanción penal. Dado que en bastantes ocasiones la persona indultada había cometido varios delitos, se ha optado por identificar los delitos y no las personas.

No obstante, se han detectado particularidades que serán comentadas en un epígrafe específico: concesión de dobles indultos y casos de prevaricación urbanística.

- b) Establecer la proporción de hombres y mujeres indultadas.
- c) Concretar cuáles fueron las vías que se utilizaron para solicitar los indultos. Los indultos son concedidos por el Consejo de Ministros en nombre del Rey. La mayoría vienen firmados por el Ministro de Justicia, con una excepción en el caso de los indultos a soldados: los firma el Ministro de Defensa. En la inmensa mayoría de los casos, son los interesados quienes solicitan el indulto, pero junto a estos existe la posibilidad de que el procedimiento para la concesión del indulto se active por otras vías. En 2012, además de los 34 indultos tramitados desde el Ministerio de Defensa, se concedieron 20 indultos que se habían propuesto en aplicación del artículo 206.1 del Reglamento penitenciario, 6 que se iniciaron en aplicación del artículo 4.3 del Código penal y 1 que se concedió a solicitud de la Cofradía de Nuestro Padre Jesús el Rico.
- d) Los indultos concedidos a cargos o empleados públicos.

2.1 Relación entre los indultos concedidos y los delitos y faltas cometidos según sentencia judicial firme.

Los Reales Decretos por los que se conceden los indultos indican los delitos y las sanciones penales por las que fueron sancionadas las personas indultadas. Las tablas que se presentan a continuación recogen los delitos de los que se derivan las sanciones penales indultadas, así como las faltas (en total, 643 delitos y 53 faltas) y el número de veces que la sanción penal derivada de ese tipo de delito (sumada en ocasiones a la comisión de una falta) ha sido objeto de indulto.

Tabla 1: *Delitos, de los que deriva responsabilidad penal, objeto de indulto (2012).*

Delito cometido según sentencia firme	Indultos concedidos
Abandono de familia	5
Allanamiento de morada	2
Alzamiento de bienes	4
Amenazas	3
Apropiación indebida	12
Asesinato en grado de tentativa	1
Atentado	16
Atentado contra Autoridad	1
Atentado a agentes de la autoridad	3
Coacciones	1
Cómplice de delito de secuestro	1

Cómplice de delito contra la salud pública	1
Cómplice de delito de robo con fuerza en las cosas en casa habitada	1
Cómplice de delito de falsedad en documento oficial	2
Conducción con grave desprecio para la vida de los demás	1
Conducción temeraria	1
Contra el derecho fundamental al medio ambiente y la calidad de vida de las personas	2
Contra el medio ambiente	9
Contra la Comunidad internacional	1
Contra la Hacienda de la Comunidad Europea	2
Contra la Hacienda Pública	3
Contra la integridad moral	6
Contra la inviolabilidad del domicilio	2
Contra la propiedad intelectual	1
Contra la salud pública	205
Contra la seguridad del tráfico	3
Contra la seguridad vial	1
Daños	3
Denuncia falsa	1
Deserción	34
Desobediencia	5
Desobediencia grave a la autoridad	2
Detención ilegal	7
Estafa	30
Estafa en grado de tentativa	1
Expedición de moneda falsa	1
Falsedad documental	6
Falsedad en documento oficial	8
Falsificación de moneda	1
Fraude continuado contra la Hacienda de la Comunidad Europea	2
Homicidio	2
Homicidio en grado de tentativa	7
Homicidio imprudente	4
Homicidio por imprudencia grave	1
Hurto	10
Hurto en grado de tentativa	3
Hurto agravado	1
Hurto de uso de vehículo de motor	2
Impago de pensiones alimenticias	2
Incendio intencionado con peligro para la vida o integridad física de las personas	1
Insolvencia punible	1
Lesiones	63

Malversación de caudales públicos	2
Malversación impropia	1
Modificación de datos reservados	3
Omisión del deber de perseguir delitos	1
Prevaricación	2
Prevaricación urbanística	31
Receptación	2
Resistencia a la autoridad	9
Robo	1
Robo en grado de tentativa	1
Robo con fuerza en casa habitada	1
Robo con fuerza en casa habitada en grado de tentativa	1
Robo con fuerza en las cosas	23
Robo con fuerza en las cosas en grado de tentativa	7
Robo con intimidación	9
Robo con violencia	20
Robo con violencia en grado de tentativa	2
Robo con violencia e intimidación	11
Secuestro	1
Simulación de contrato	1
Simulación de delito	4
Societario continuado	1
Tenencia ilícita de armas	5
Torturas	3
Tráfico de drogas	8
Tráfico de sustancias estupefacientes	4
Usurpación del estado civil	1
Total	643

Tabla 1. Elaboración propia.

Como se ha podido ver, el delito con mayor incidencia sobre el total de los indultos concedidos es el delito contra la salud pública: en 205 ocasiones (38,3% de los indultos concedidos y 31,8% del total de delitos indultados). En segundo lugar se encuentran los delitos de robo: en 76 ocasiones (14,2% de los indultos concedidos y 11,8% del total de delitos indultados). En tercer lugar aparecen los delitos de lesiones: en 63 ocasiones (11,7% de los indultos concedidos y 9,7 % del total de delitos indultados). En cuarto lugar se halla el delito de deserción: en 34 ocasiones (6,3% de los indultos concedidos y 5,2% de total de delitos indultados). En quinto lugar: el delito de prevaricación urbanística: en 31 ocasiones la sanción penal derivada de este delito ha sido objeto de indulto (5,8% de los indultos concedidos y 4,8% de total de delitos indultados). En sexto lugar aparece el delito de estafa, en 30 ocasiones.

Tabla 2: *Faltas objeto de indulto (2012).*

Faltas	Incidencia sobre total
Amenazas	1
Contra el orden público	1
Daños	5
Desobediencia	1
Hurto	1
Injurias	1
Lesiones	40
Maltrato	1
Maltrato de obra	2
Total	53

Tabla 2. Elaboración propia.

En cuanto a faltas, la de lesiones es con gran diferencia la que tiene mayor incidencia en los indultos concedidos: 75,4% de las faltas objeto de indulto.

Tabla 3: *Los 10 delitos que en 2012 fueron objeto de indultos en mayor número de ocasiones.*

Delitos	Número	% sobre total indultos	% sobre total delitos
1. Contra la salud pública	205	38,3	31,8
2. Robo	76	14,2	11,8
3. Lesiones	63	11,7	9,7
4. Deserción	34	6,3	5,2
5. Prevaricación urbanística	31	5,8	4,8
6. Estafa	30	5,6	4,6
7. Atentado	16	2,9	2,4
8. Hurto	10	1,8	1,5
9. Resistencia a la autoridad	9	1,6	1,3
10. Contra el medio ambiente	9	1,6	1,3
Total	483	89,8	74,4

Tabla 3. Elaboración propia.

En el caso del delito de prevaricación urbanística, ha de tenerse en cuenta que los 31 delitos fueron cometidos por 4 personas. De las personas indultadas por este delito, la que más

delitos de prevaricación urbanística acumuló fue Tomás Gómez Arrabal⁴, que fue condenado por 12 delitos de prevaricación urbanística. Cometió estos delitos entre 2001 y 2004. Tomás Gómez fue regidor y después alcalde por el Partido Popular en la localidad de Valle de Abdalajís (Málaga). Las otras tres personas indultadas fueron ediles del consistorio durante el mandato de Tomás Gómez.

2.2 Los indultos concedidos según el sexo de la persona indultada.

De las 530 personas indultadas, 85 fueron mujeres (el 16%) y 445 hombres (el 84%). De este 16% que representan las mujeres, 46 de ellas (el 54,1%) habían sido condenadas por delitos contra la salud pública y 39 por otros delitos. En el caso de los hombres, 159 fueron condenados por delito contra la salud pública (el 35,7% sobre el total de hombres indultados). Como se aprecia, la proporción de mujeres indultadas que habían sido sancionadas penalmente por delito contra la salud pública (54,1%) es muy superior al porcentaje en el que el delito contra la salud pública es objeto de indulto en el caso de hombres (35,7%).

Tabla 4: *Mujeres y hombres indultados en 2012.*

Personas indultadas en 2012	Mujeres	% sobre total	Hombres	% sobre total
530	85	16%	445	84%

Tabla 4. Elaboración propia.

Tabla 5: *Mujeres y hombres indultados en 2012 en relación a delito contra la salud pública.*

Indultos concedidos en sanciones derivadas de delitos contra la salud pública (c.s.p.)	Mujeres	% sobre total	Hombres	% sobre total
205	46	22,4%	159	77,5%

Tabla 5. Elaboración propia.

Tabla 6: *Mujeres y hombres indultados en 2012 en relación al delito contra la salud pública sobre el total de personas indultadas en 2012.*

	Mujeres	Hombres
Indultados/as	85	445
Indultados/as por delito c.s.p.	46	159
% sobre mujeres indultadas y sobre hombres indultados	54,1%	35,7%

Tabla 6. Elaboración propia.

⁴ Real Decreto 1024 / 2012, 29 de junio.

Si se mira qué tanto por ciento representan las mujeres indultadas sobre el total de 205 indultos concedidos en relación a delitos contra la salud pública, las mujeres representan el 22,4% y los hombres el 77,5%. En esta comparación, las mujeres también superan el 16% que representan respecto del total de personas indultadas.

2.3 Las vías utilizadas para solicitar los indultos en 2012.

I. La normativa vigente que regula la solicitud del indulto indica que lo pueden solicitar las personas penadas, sus parientes o cualquiera otra persona en su nombre, sin necesidad de que acredite la representación del penado. Se entiende que la mayoría de los procedimientos para la concesión del indulto se inician por esta vía.

II. También puede solicitar el indulto el tribunal que condenó, el Tribunal Supremo o el Fiscal de cualquiera de ellos. El artículo 4.3 del Código penal⁵ permite al juez o al tribunal solicitar la concesión del indulto si se da una de las siguientes circunstancias o las dos: a) que de la rigurosa aplicación de la ley resulte penada una acción u omisión que a su juicio no debería quedar penada; b) que la pena sea notablemente excesiva, teniendo en cuenta el mal causado por la infracción y las circunstancias de la persona penada. Esta vía fue utilizada seis veces en 2012. Se toma uno de estos casos para explicar el uso de esta modalidad de solicitud del indulto⁶.

En abril de 2011, al regreso de un viaje a Quito, Rocío fue detenida en el aeropuerto de Barajas por llevar consigo varios kilos de cocaína de distinta pureza. El Tribunal la halló culpable de un delito contra la salud pública por lo que la condenó a 6 años y 1 día de prisión, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena y una multa de 50.372 €. No obstante, el mismo Tribunal entendió que la pena era desproporcionada dadas las circunstancias excepcionales de la condenada: su juventud (19 años), un “nivel cultural medio-bajo”, la separación de los padres cuando ella tenía 2 años, su precariedad económica, “el padecimiento” de un aborto en su adolescencia, que su padre se haya intentado suicidar quemándose a lo bonzo, su intención de ajustarse en el futuro a las normas sociales y el haber tenido buena conducta en la prisión y haberse seguido diversos cursos de formación profesional. Por estos motivos, el Tribunal solicitó el indulto parcial, de forma que la condena se limitara a 3 años de prisión en lugar de los 6 iniciales. El Consejo de Ministros indultó 3 años de la pena de privación de libertad impuesta.

En los casos de indultos concedidos a personas condenadas por haber cometido el delito de desertión se da la circunstancia de que el indulto lo concede el Consejo de Ministros en nombre del Rey, al igual que el resto, pero lo firma el Ministro de Defensa, no el Ministro

⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁶ Real Decreto 1095 / 2012, 13 de julio por el que se concede el indulto, en relación a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 13 de enero de 2012 (ROJ SAP M 295 / 2012).

de Justicia. Por esta vía se concedieron 34 indultos en 2012. El derecho militar vigente⁷ establece que deserta el militar profesional o el reservista incorporado que se ausenta de su unidad, destino o lugar de residencia con ánimo de incumplir permanentemente sus obligaciones militares. Este delito está penado con 2 años y 4 meses de prisión. Dado que se trata de soldados profesionales, la ruptura unilateral por parte del / de la soldado del compromiso de permanencia en el ejército por tiempo limitado supone, salvo modificación de la responsabilidad, que el soldado comete el delito de deserción. El Código penal militar permite al tribunal sentenciador, igual que hace el 4.3 del Código penal, solicitar el indulto de la persona condenada en atención al mal causado por la infracción y la culpabilidad del reo. En estos términos se pronunció la Sala de lo militar del Tribunal Supremo⁸. En este caso, el Supremo entendió que la pena que se había impuesto inicialmente al soldado de poco servía para su “reeducación y reinserción social”, al tiempo que el cumplimiento íntegro de la condena tendría “escasa utilidad intimidativa o de ejemplaridad”, y que dado el tiempo transcurrido desde la comisión del delito y la finalización del compromiso de permanencia del soldado con el Ejército, era oportuno solicitar el indulto parcial que redujera la pena de 2 años y 4 meses de prisión a una pena de 6 meses de prisión. Los Reales Decretos por los que se concede el indulto en relación al delito de deserción no indican quién tomó la iniciativa, de modo se reproduce en la tabla correspondiente (tabla 7) lo que indican estas nomas: “a propuesta del Ministro de Defensa”.

III. La tercera vía utilizada que se ha encontrado es la del 206.1 del Reglamento penitenciario⁹. La Junta de tratamiento, a propuesta del Equipo técnico, puede solicitar al Juez de Vigilancia penitenciaria la tramitación del indulto. El Reglamento indica que esta vía se utilizará cuando de forma extraordinaria se hayan observado de forma continuada durante un mínimo de dos años las siguientes circunstancias: buena conducta, realización de una actividad laboral normal dentro de la prisión o en el exterior y participación en las actividades de reeducación y reinserción social. Por esta vía fueron indultados 20 presos en 2012¹⁰.

IV. La cuarta vía responde al privilegio concedido por Carlos III a la Cofradía de Nuestro Padre Jesús el Rico. Por esta vía se indultó a un preso¹¹.

V. La normativa vigente establece otras dos vías para la solicitud del indulto: que lo haga el Jurado en el caso de que proponga veredicto de culpabilidad y considere que hay motivos para solicitar del indulto (Llorca Ortega, 2003, p. 88-9) y que el Gobierno tome la iniciativa en la instrucción de un expediente para la concesión del indulto. Los Reales Decretos de concesión de indultos en 2012 no indican en ningún caso que se haya utilizado ninguna de estas vías. Por ello, y a falta de más información, cabe suponer (y sólo suponer a la espera de información precisa) que, si no se dice lo contrario, los indultos fueron concedidos a

⁷ Artículo 120 del Código penal militar, Ley Orgánica 13 / 1985, de 9 de diciembre, modificado por la Ley Orgánica 2/2002 de 22 de mayo.

⁸ ROJ STS 7905 / 2012, de 16 de noviembre de 2012.

⁹ Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.

¹⁰ Sirva de ejemplo: Real Decreto 1212 / 2012, 3 de agosto.

¹¹ Real Decreto 584 / 2012, 23 de marzo.

petición de parte interesada. La pregunta que subyace a la concesión de determinados indultos es qué intereses tiene el Gobierno en la concesión los mismos.

Se ha de tener en cuenta que en ocasiones la iniciativa la toman o le dan apoyo, ayuntamientos¹², sindicatos¹³, parroquias¹⁴, asociaciones¹⁵... Y también se ha de tener presente que las asociaciones¹⁶, ayuntamientos, sindicatos¹⁷ y organizaciones profesionales critican y se oponen en ocasiones a la concesión de indultos.

¹² Por ejemplo, el ayuntamiento de Ponga a favor de su alcalde, <http://www.elcomercio.es/v/20130516/oriente/gobierno-ponga-pedira-pleno-20130516.html> o el Ayuntamiento de Jaen a favor de un vecino condenado a 6 años de prisión por lesiones graves, <http://www.ideal.es/jaen/20130222/local/jaen/ayuntamiento-jaen-apoya-peticion-201302221935.html> (última consulta, 20/5/2013).

¹³ En el caso, por ejemplo, de la petición de indulto a favor de David Reboredo, <http://www.farodevigo.es/gran-vigo/2013/01/17/sindicatos-piden-indulto-acabar-injusticia-reboredo/741915.html> (última consulta, 20/5/2013).

¹⁴ Por ejemplo, la parroquia de San Carlos Borromeo, en el barrio de Entrevías de Madrid, ha solicitado el indulto para un joven condenado por robo con violencia: <http://www.telemadrid.es/?q=noticias/madrid/noticia/la-parroquia-san-carlos-borromeo-pide-indulto-para-un-joven> (última consulta, 20/5/2013). En la página web de la parroquia (<http://www.sancarlosborromeo.org/>) puede verse la campaña de recogida de firmas.

¹⁵ Véase por ejemplo la solicitud de la Asociación unificada de Guardias civiles, <http://www.augc.org/comunicados.php?id=1897> o la solicitud de indulto a favor del juez Garzón por parte de la Asociación de Magistrados Europeos por la Democracia y las Libertades, <http://www.abc.es/20120622/espana/abci-garzon-indulto-asociacion-201206221122.html> (última consulta, 20/5/2013). O la campaña a favor de conceder el indulto al juez Fernando Ferrín Calamita, <http://www.hazteoir.org/alerta/50911-firma-justicia-ferr-n-calamita-indulto-ya> (última consulta, 20/5/2013).

¹⁶ En relación al indulto de Ramón Jorge Ríos Salgado, condenado a 13 años de cárcel por un delito de homicidio, un delito de lesiones y conducción con grave desprecio para la vida de los demás (Real Decreto 1668 / 2012, 7 de diciembre y Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia ROJ SAP V 7098/2011, de 17/1/2011): Unión progresista de fiscales, <http://www.upfisciales.com/2013/04/comunicado-sobre-indulto-a-un-conductor/>; Stop Accidentes, <http://stopaccidentes.org/uploads/file/NOTAS%20DE%20PRENSA/Carta%20Fiscalia%20pdf.pdf> o el Ayuntamiento de l'Alcudia, localidad de la víctima del accidente provocado por Ríos Salgado <http://www.europapress.es/sociedad/sucesos-00649/noticia-ayuntamiento-lalcudia-valencia-aprueba-unanimidad-pedir-revocacion-indulto-conductor-kamikaze-20130301210400.html> (última consulta, 20/5/2013).

¹⁷ En el caso de la petición de indulto a favor de tres vecinos de la localidad de O Eixo, condenados por agredir a un policía, el Sindicato Unificado de la policía de Galicia ha manifestado su rechazo, <http://www.laopinioncoruna.es/galicia/2560/sindicato-policial-opone-indulto-vecinos-o-eixo/140995.html> (última consulta, 20/5/2013).

Tabla 7: *Vías utilizadas para solicitar el indulto.*

Vía solicitud indulto	2012	% sobre total indultos 2012
Particular (A propuesta Ministro de Justicia)	473	88,5%
A propuesta Ministro de Defensa	34	6,3%
A propuesta del Equipo Técnico (206 Reglamento penitenciario)	20	3,7%
A propuesta Tribunal sentenciador (4.3. Código penal)	6	1,1%
Total	534	

Tabla 7. Elaboración propia.

2.4 Indultos concedidos a cargos o empleados públicos.

Dado que los indultos no se motivan, y tampoco su denegación, es difícil recopilar la información necesaria para completar los datos que el Gobierno no aporta. En esta tarea, el papel de los medios de comunicación es fundamental. A continuación se presentan algunos indultos que beneficiaron a personas que habían desempeñado funciones públicas en el momento de la comisión de los delitos por los que fueron condenados y cuya responsabilidad penal después fue indultada.

La utilización del indulto en relación a responsabilidades penales de personas que actúan bajo la cobertura del poder público contiene un carácter del que carecen los actos delictivos de los particulares, especialmente si estos delitos son contemplados desde la perspectiva del mantenimiento de las características básicas del Estado de Derecho. Desde una perspectiva general, las infracciones cometidas por cargos públicos han de ser vista como una infracción respecto a los principios del Estado de Derecho. Pero si este dato tiene importancia, entiendo que tiene mayor relevancia la reacción de los mecanismos de defensa y garantía de los principios básicos del propio Estado de Derecho. En concreto, el resultado de los procesos de judicialización y, como excepción, la respuesta del Gobierno mediante el instrumento del indulto. A estos mecanismos hay que añadir sin duda otros que no se estudian aquí, como es la actitud mantenida por los partidos políticos o administraciones a las que estaban vinculados los cargos públicos al cometer el delito, los posibles beneficiarios directos o indirectos de los actos delictivos (intercambio de favores, financiación ilegal de partidos, tramas de corrupción...), así como el papel de los medios de comunicación.

Se anotan algunos casos con indicación del Real Decreto mediante el que se concedió el indulto y la sentencia por la que previamente se había condenado a la persona indultada. En algunos casos se añaden referencias complementarias, especialmente medios de comunicación.

I. Josep Maria Servitje Roca fue condenado a 4 años y 6 meses de prisión, más 6 años de inhabilitación absoluta por un delito continuado de prevaricación en concurso medial con

un delito continuado de malversación de caudales públicos. Servitje, militante de Unió Democràtica de Catalunya, había sido secretario general de la Consejería de Trabajo de la Generalitat de Catalunya. Se le condenó por encargar informes, que eran plagiados o de nula utilidad, a empresas vinculadas al empresario Víctor Manuel Lorenzo Acuña, también militante de Unió Democràtica de Catalunya¹⁸.

El indulto concedido a Servitje conmutó la pena de privación de libertad impuesta (4 años y 6 meses) por otra de multa (1 año, a 10 € diarios), dejando subsistentes las otras penas. El empresario Lorenzo Acuña también fue indultado¹⁹: de 2 años y 3 meses de prisión pasó a 1 año de multa, en igual cantidad diaria que Servitje.

II. José Rodríguez Castro, policía local de Ourense, fue condenado, por un delito de detención ilegal y una falta de lesiones, a un año de prisión y cuatro años de inhabilitación absoluta. El Consejo de Ministros conmutó la pena de inhabilitación absoluta por otra de dos años de multa (10 € por día)²⁰.

III. José González Sánchez, policía local Sevilla, fue condenado por el delito de omisión del deber de perseguir delitos a 4 meses de inhabilitación especial para empleo o cargo público. Esta pena fue conmutada por otra de 7 meses de suspensión para empleo o cargo público²¹.

IV. José Ramón Ramírez García y Miguel Ángel Sáez García fueron condenados a la pena de un año y seis meses de prisión cada uno, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena, multa de tres meses con una cuota diaria de diez euros y un año de inhabilitación especial para el ejercicio de funciones públicas. Fueron hallados culpables del delito de falsedad en documento oficial cometido por funcionario público. Ambos, comandantes militares, habían participado en la identificación de los soldados que fallecieron en el accidente aéreo del Yak 42 (26 de mayo de 2003, Turquía). Falsearon la identidad de 30 de los 62 militares fallecidos. El Consejo de Ministros les indultó la pena impuesta de inhabilitación especial para el ejercicio de funciones públicas, dejando subsistentes los demás pronunciamientos contenidos en la sentencia²².

¹⁸ <http://www.europapress.es/catalunya/noticia-indultan-exalto-cargo-trabajo-josep-maria-servitje-condenado-caso-treball-20120313131631.html>, (última consulta 19/5/2013). Real Decreto 416 / 2012, 17 de febrero por el que se concede el indulto y Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, ROJ SAP B 3246/2009, de 30/3/2009.

¹⁹ Real Decreto 413 / 2012, 17 de febrero.

²⁰ Real Decreto 872/2012, 25 de mayo y Sentencia de la Audiencia Provincial de Ourense, ROJ SAP OU 93/2011, de 4/2/2011.

²¹ Real Decreto 1499 / 2012, 29 de octubre.

²² Real Decreto 733 / 2013 de 20 de abril y 736 / 2012, 20 de abril. Sentencia de la Audiencia Nacional, ROJ SAN 2052 / 2009, de 16/5/2009. http://politica.elpais.com/politica/2012/04/20/actualidad/1334946075_532458.html, (última consulta: 19/5/2013).

V. Ya se ha dicho anteriormente que los 31 delitos de prevaricación urbanística cuya responsabilidad penal fue objeto de indulto en 2012 fueron cometidos por 4 personas: Tomas Gómez Arrabal que fue condenado a 6 meses de prisión por 3 delitos de prevaricación urbanística, además a 1 año por cada uno de los 9 delitos continuados de prevaricación urbanística por los que fue condenado. También fue condenado a 10 años de inhabilitación especial para cargo o empleo público electivos por cada delito²³. El Consejo de Ministros conmutó las penas impuestas por otra única de 2 años. El resto de sanciones quedaron intactas.

También fueron absueltos de la responsabilidad penal derivada del delito de prevaricación urbanística: María Teresa Mesa Pernia²⁴, Fermín Muñoz Armero²⁵ y Antonio Pérez Postigo²⁶. La prensa recogió la noticia del indulto, así como que en la población se creó una plataforma vecinal de apoyo a los 4 gestores públicos²⁷. También se celebró una concentración ciudadana y se solicitaron firmas²⁸.

VI. Los casos más polémicos durante 2012 han sido los dobles indultos de Fernando Cea López (condenado por un delito contra la integridad moral, un delito de detención ilegal, una falta de maltrato y una falta de lesiones), Jordi Perisse Bresco (condenado por un delito de torturas, un delito de lesiones y un delito contra la inviolabilidad del domicilio), Manuel Farre Muñoz (condenado por un delito de torturas y un delito de lesiones), Joan Salvá Paez (condenado por un delito de torturas y un delito de lesiones) y Alejandro Amador García Avilés (condenado por un delito de coacciones, y un delito de inviolabilidad del domicilio). Estas personas cometieron estos delitos en el ejercicio de sus funciones y autoridad como miembros de la policía autonómica catalana²⁹.

En febrero de 2012, el Gobierno español concedió un primer indulto a estos policías³⁰, y en noviembre del mismo año concedió un segundo indulto³¹. Con el primer indulto, las sanciones penales quedaron rebajadas: en el caso de Jordi Perisse Bresco, acumuló 4 años y 6 meses de pena de prisión, 7 meses de multa, 9 años de inhabilitación absoluta y 3 años de

²³ Real Decreto 1024 / 2012, 29 de junio. Se ha de recordar que el artículo 76 del Código Penal establece que el máximo de cumplimiento efectivo de la condena no podrá exceder del triple del tiempo por el que se le imponga la más grave de las penas. Al ser en este caso la pena máxima impuesta de 1 año, el tiempo máximo de cumplimiento real era de 3 años.

²⁴ Real Decreto Real Decreto 1026 / 2012, 29 de junio.

²⁵ Real Decreto Real Decreto 1028 / 2012, 29 de junio.

²⁶ Real Decreto Real Decreto 1030 / 2012, 29 de junio.

²⁷ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/07/18/espana/1342636129.html> y

http://www.cinco dias.com/articulo/empresas/gobierno-indulta-alcalde-pp-condenado-prevaricacion-urbanistica/20120718cdscdsemp_9/ (última consulta: 19/5/2013).

²⁸ <http://www.malagahoy.es/article/provincia/450879/una-concentracion-y-firmas/para-pedir-indulto/ex-alcalde-y-cuatro-ediles.html> (última consulta: 19/5/2013).

²⁹ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo penal, ROJ STS 7245 / 2009, de 30/11/2009.

³⁰ Reales Decretos 410/2012, de 17 de febrero, 411/2012, de 17 de febrero, 412/2012, de 17 de febrero, 414/2012, de 17 de febrero y 415/2012, de 17 de febrero.

³¹ Reales Decretos 1602/2012, de 23 de noviembre, 1604/2012, de 23 de noviembre, 1606/2012, de 23 de noviembre, 1609/2012, de 23 de noviembre. Alejandro Amador García Avilés ya había visto reducida su condena con el primer indulto (febrero 2012) a 2 años de suspensión para empleo o cargo público.

inhabilitación especial para empleo o cargo público. El indulto de febrero rebajó la inhabilitación especial a 2 años, y la pena de prisión a 2 años.

Tras este indulto parcial, el tribunal que les había condenado decidió, en aplicación de lo dispuesto en el Código penal, que estas personas cumplieran la pena de prisión que tenían pendiente. Ante esta decisión del tribunal, el Gobierno les concedió un segundo indulto que supuso conmutar la pena de prisión pendiente por otra de 2 años de multa (cuotas diarias de 10 €).

La actuación del Gobierno español al conceder este segundo indulto provocó distintas reacciones. Con el título “Contra el indulto como fraude. En defensa de la independencia judicial y de la dignidad”³², 194 jueces y magistrados y 1 fiscal jubilado expusieron públicamente, a finales de noviembre de 2012, su rechazo a los indultos concedidos. Sus líneas argumentales fueron las siguientes:

-Entendieron que el doble indulto constituía un menosprecio a los miles de agentes que diariamente cumplen sus funciones democráticas, que no son otras que defender y promover los derechos fundamentales de la ciudadanía.

-El Ejecutivo había abusado de su poder.

-Este ejercicio abusivo del poder suponía una afrenta al poder judicial y una invasión de sus competencias.

-El Estado incumplía su deber de perseguir cualquier acto de tortura, especialmente cuando lo realizan agentes a su servicio.

-Se actuaba contra la dignidad de humana.

-Reducir las penas impuestas parecía incentivar comportamientos que deben ser expulsados de cualquier cuerpo policial.

-El indulto sólo se justifica cuando el cumplimiento de la pena no desempeñe finalidad preventiva, resocializadora o retributiva alguna, o cuando resulte desproporcionada.

-La decisión del Gobierno era impropia de un sistema democrático de derecho, además de ser ilegítima y éticamente inasumible.

El Manifiesto finalizaba de esta forma: “Por ello no podemos dejar de manifestar nuestro rechazo a un uso tan desviado de la institución del indulto y advertir que sus efectos, en términos comunicativos, son devastadores”.

A los pocos días de hacerse pública esta posición, el SICME (*Sindicat de comandaments dels mossos d'esquadra*) salió en defensa del segundo indulto concedido. Recordó para ello que estos indultos habían tenido el apoyo de dos consejeros del gobierno catalán, que también habían recibido apoyo por parte de algunos sindicatos, del gobierno del Estado y de la propia persona perjudicada. A su vez, mostraba rechazo a la decisión de la Audiencia Provincial de Barcelona (el tribunal sentenciador) de hacer entrar en prisión a los agentes tras el primer indulto. Recordaban los mandos policiales que es práctica habitual que no

³² Disponible en <http://imagenes.publico.es/resources/archivos/2012/11/29/1354178567342Indulto.pdf>. (última consulta: 20/5/2013).

entren en prisión las personas con condenas inferiores a 2 años de prisión. Por último, los mandos policiales consideraban que la interpretación que hicieron los jueces al condenar a los agentes se había basado en “apreciaciones totalmente subjetivas (...) por las que se dio más credibilidad a la versión de un único testigo que a la de cuatro agentes de policía”³³. Como ya se ha dicho, la discusión en torno al indulto expresa una pugna por la concepción y práctica del Estado de Derecho y de sus principios democráticos y garantistas más elementales.

2.5 Los informes del Ministerio Fiscal durante 2012

La regulación de la tramitación del indulto indica que el Ministerio Fiscal ha de ser oído durante el procedimiento de tramitación del indulto. De la consulta de la Memoria del Ministerio Fiscal del 2011³⁴ se obtienen los siguientes datos.

Tabla 8: *Informes emitido por la Fiscalía durante 2011.*

Fiscalía	Solicitudes	Informe favorable	Informe negativo
Tribunal Supremo (sala de lo penal)	137	2	135
Audiencia Nacional	31	1	30
Fiscalía de Andalucía	859	120	739
Fiscalía de Canarias	224	19	205
Fiscalía de Cantabria	85	0	85
Fiscalía de Castilla-La Mancha	152	22	132
Fiscalía de Castilla-León	199	31	168
Fiscalía de Cataluña	632	52	580
Fiscalía Comunidad Valenciana	429	54	375
Fiscalía de Extremadura	66	16	50
Fiscalía de Galicia	336	29	307
Fiscalía de Islas Baleares	87	2	85
Fiscalía de La Rioja	36	4	32
Fiscalía de Madrid	40	1	39
Fiscalía de Murcia	135	2	133
Fiscalía de Navarra	35	14	21

³³ Puede consultarse la contra-argumentación que presentó el Sindicat de comandaments de mossos d’esquadra (SICME), http://www.sicme.cat/wp-content/uploads/21.Resposta_Jutges.pdf (última consulta: 20/5/2013).

³⁴ “Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado”, Madrid, 2012, págs. 562, 604 (Tomo I) y págs. 66, 344, 393, 424, 527, 700, 782, 832, 917, 947, 977, 1009, 1041, 1072 y 1143. Disponible en http://www.fiscal.es/Documentos.html?cid=1240559967610&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_sinContenido (última consulta: 20/5/2013). La memoria referente a las actividades de 2012 todavía no está disponible.

Fiscalía de País Vasco	199	8	191
Total	3.682	377 (10,2 %)	3.307 (89,8 %)

Tabla 8. Elaboración propia.

Los datos de 2011, pese a no ser aplicables a los indultos concedidos en 2012, indican que la posición de la Fiscalía es restrictiva y dan noticia del número de indultos cuya solicitud entró en las diferentes Fiscalías durante 2011.

3 La extralimitación del Gobierno en el ejercicio del derecho de gracia.

En febrero de 2013, la sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo³⁵ español dictó una sentencia en la que anuló una parte del indulto que había concedido el Gobierno a dos banqueros. El caso tiene interés y permite encontrar pistas para explicar qué funciones cumplen determinados usos del indulto.

Alfredo Sáenz Abad fue condenado en febrero de 2011³⁶ por un delito de acusación falsa a la pena de tres meses de arresto mayor, a una multa de 400€ y a suspensión de profesiones u oficios relacionados con el desempeño de cargos de dirección, públicos o privados, vinculados con entidades bancarias, crediticias o financieras. También fueron condenados en la misma sentencia: Miguel Ángel Calama Teixeira y el abogado Rafael Jiménez de Parga Cabrera.

Sáenz Abad había ocupado la presidencia de Banesto desde 1994 hasta 2002. El delito de acusación falsa contra unos acreedores de Banesto lo cometió en 1994. En 2002 fue nombrado vicepresidente y consejero delegado del Banco Santander. El Tribunal Supremo lo condenó por este delito en 2011 y ese mismo año fue indultado por el Gobierno de Rodríguez Zapatero³⁷. El Gobierno conmutó la pena de arresto y de suspensión por una pena de multa y añadió en el texto del indulto: “quedando sin efecto cualesquiera otras consecuencias jurídicas o efectos derivados de la sentencia, incluido cualquier impedimento para ejercer la actividad bancaria”. Los términos en los que se concedió el indulto plantearon la cuestión de si se podía eliminar la nota de deshonor que suponía tener antecedentes penales y que impedía el ejercicio de la profesión de banquero. La legislación vigente³⁸ en el momento de la comisión del delito establecía como requisito para ejercer la

³⁵ ROJ STS 546/2013, de 20 de febrero de 2013.

³⁶ ROJ STS 1089/2011, de 24 de febrero.

³⁷ Real Decreto 1761/2012, de 25 de noviembre. En el caso de Miguel Ángel Calama Teixeira, Real Decreto 1753/2011, de 25 de noviembre y para Rafael Jiménez de Parga Cabrera, Real Decreto 1756/2011, de 25 de noviembre.

³⁸ Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de Bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito.

actividad bancaria contar con un consejo de administración integrado por personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional. Igualmente, los directores generales y asimilados tenían que ser honorables. La norma vigente establecía que

Concurre honorabilidad comercial y profesional en quienes hayan venido observando una trayectoria personal de respeto a las leyes mercantiles u otras que regulan la actividad económica y la vida de los negocios, así como las buenas prácticas comerciales, financieras, y bancarias. En todo caso, se entenderá que carecen de tal honorabilidad quienes tengan antecedentes penales (...)³⁹.

En aplicación de esta norma, Sáenz Abad no podía ejercer los cargos de director general y de miembro del consejo de administración por carecer de honorabilidad. El indulto del Gobierno quiso precisamente remediar esta tacha de deshonor y por esta razón introdujo el inciso final comentado: “quedando sin efecto cualesquiera otras consecuencias jurídicas o efectos derivados de la sentencia, incluido cualquier impedimento para ejercer la actividad bancaria”

Se ha de decir que en 2005 se modificaron los requisitos para el ejercicio de la actividad bancaria. La exigencia de honorabilidad ya no quedaba ligada a carecer de antecedentes penales, entre otros requisitos, sino que se introdujeron unos factores a tener en cuenta para ‘valorar’ si una persona es honorable o no lo es. Desde la reforma, la sentencia condenatoria por un delito o falta se considera “información disponible” que ha de ser valorada en atención a factores como: la gravedad de la condena impuesta, la tipificación de los hechos, la relevancia de los hechos o, entre otras, la existencia de circunstancias atenuantes.

Una vez concedido el indulto, afectados por el delito cometido por Sáenz Abad, Calama y Jiménez de Parga recurrieron ante el Tribunal Supremo los indultos concedidos a los dos primeros. El Tribunal Supremo anuló parcialmente el indulto concedido por el Gobierno⁴⁰ a Sáenz y Calama. En esta sentencia le recuerda al Gobierno que un acto gubernamental como es el indulto, “por muy acto político que sea” no puede excepcionar las leyes que regulan la aplicación del indulto, así como sus limitaciones. Por este motivo, el Gobierno no puede hacer desaparecer el rastro administrativo de la condena sin que hayan transcurridos los plazos legales de cancelación. Es decir, indica la sentencia, el Gobierno puede indultar la pena, pero no las consecuencias jurídico-administrativas que se derivan de la condena. Por estos motivos, el Supremo declaró la nulidad de pleno derecho de los incisos finales de los Reales Decretos que concedían los indultos a Sáenz y Calama. El texto anulado decía: “... quedando sin efecto cualesquiera otras consecuencias jurídicas o

³⁹ Real Decreto 1245/1995, artículo 2.2.

⁴⁰ Sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ROJ STS 546/2013, de 20 de febrero de 2013. Tras esta sentencia, Sáenz continuó desempeñando sus cargos en el Banco Santander a la espera de que el Banco de España decidiera si podía continuar ejerciéndolos. A finales de abril de 2013, sin que se produjera el pronunciamiento del Banco de España, Sáenz abandonó sus cargos de consejero delegado y vicepresidente.

efectos derivados de la sentencia, incluido cualquier impedimento para ejercer la actividad bancaria ...”.

4 Conclusiones.

El estudio de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012 pone de relieve la amplitud de los delitos cometidos cuya responsabilidad penal queda afectada por la concesión de la medida de gracia que es el indulto. Pese a esta amplitud tipológica, el análisis cualitativo contextualizado muestra una especial preocupación por la concesión de determinados indultos que han generado un importante debate social además de un claro choque entre el poder ejecutivo y el poder judicial.

Los dos objetivos principales que ha perseguido este texto han sido: conocer la política del Gobierno español en materia de indultos y abordar la naturaleza jurídico-política de esta figura. El análisis de la actividad del gobierno español en esta materia durante 2012 ha estado al servicio de estos dos objetivos.

La figura fronteriza del indulto, así como su utilización, constituye una pendiente resbaladiza desde la discrecionalidad hacia la arbitrariedad. Surgido de una concepción absoluta del poder del soberano, el indulto, y algunos de usos más llamativos, permiten razonar que en ocasiones el poder ejecutivo adopta criterios arbitrarios para conceder el perdón. La cuestión de fondo que subyace es si en un Estado de derecho contemporáneo han de pervivir estos usos arbitrarios del poder. La ausencia de motivación en la concesión y en la denegación del indulto, a diferencia de lo que ocurría con la ley de 1870 hasta su reforma de los años 80 del siglo XX, favorece la arbitrariedad y genera un contrasentido que tendría que ser evitado: se condena mediante sentencia motivada y se indulta mediante Real Decreto no motivado. Por otra parte, los problemas puestos de manifiesto en este estudio aconsejan potenciar medidas de reforma legislativa en aquellos ámbitos cuyas legislaciones conducen a sanciones que después se muestran desproporcionadas. De igual forma es aconsejable apostar por la posibilidad de que el propio tribunal sentenciador pueda revisar la sanción penal impuesta.

El poder ejecutivo ha de elegir qué confianza genera y en quiénes genera esta confianza. Esta es una cuestión democrática central, además de hablar, en términos jurídico-políticos, del grado de salud del Estado de derecho contemporáneo. La excepción del indulto, aquí estudiada en un marco temporal breve (2012), coincide con marcos temporales anteriores y todo parece indicar que, de no reformarse el marco legal aplicable y la comprensión del derecho de gracia, se continuarán reproduciendo sus características de excepcionalidad en la actuación del poder ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

Ascheri, Mario, 2008. *Introduzione storica al diritto moderno e contemporáneo*. Giappichelli Editore: Torino.

Bodin, Jean, 1992. *Los seis libros de la república* [1576]. Tecnos: Madrid.

Doval, Antonio, *et al.*, 2011, Las concesiones de indultos en España (2000-2008), en *Revista española de investigación criminológica*, artículo 5, n. 9, pp. 1-27.

García Mahamut, Rosario, 2004. *El indulto. Un análisis jurídico-constitucional*. Marcial Pons: Madrid.

Llorca Ortega, José, 2003. *La ley del indulto*. Tirant lo Blanch: Valencia.

Sánchez-Vera Gómez-Trelles, Javier, 2008. “Una lectura crítica de la Ley del indulto”, en *InDret*, 2/2008, abril, pp. 1-32.

Tilly, Charles, 2007. *Violencia colectiva*. Hacer: Barcelona.

Tilly, Charles, 2010. *Confianza y gobierno*. Amorrortu: Buenos Aires.