



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2019

XII LEGISLATURA

Núm. 698

Pág. 1

JUSTICIA

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.^a ISABEL RODRÍGUEZ GARCÍA

Sesión núm. 51 (extraordinaria)

celebrada el miércoles 9 de enero de 2019

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias en relación con la proposición de ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 de reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (número de expediente 122/000010). Por acuerdo de la Comisión de Justicia:

- Del señor Lucas Murillo (magistrado del Tribunal Supremo, catedrático de Derecho Constitucional y miembro emérito de la Academia de las Ciencias Morales y Políticas). (Número de expediente 212/001889) 2
- Del señor López-Medel Bascones (abogado del Estado y miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y jefe de la Asesoría Jurídica de la AECID). (Número de expediente 212/001890) 11
- Del señor Tamarit Sumalla (catedrático de Derecho Penal de la Universitat de Lleida y de la Universitat Oberta de Catalunya). (Número de expediente 219/001543) 22

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez y treinta y cinco minutos de la mañana.

COMPARECENCIAS EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE 18 DE JUNIO DE 1870 DE REGLAS PARA EL EJERCICIO DE LA GRACIA DE INDULTO (número de expediente 122/000010). POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA:

— **DEL SEÑOR LUCAS MURILLO (MAGISTRADO DEL TRIBUNAL SUPREMO, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y MIEMBRO EMÉRITO DE LA ACADEMIA DE LAS CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS). (Número de expediente 212/001889)**

La señora **PRESIDENTA**: Vamos a dar comienzo a esta sesión extraordinaria de la Comisión de Justicia, que se prolongará durante las mañanas de hoy y de mañana. En primer lugar, quiero desearles a todas sus señorías un buen año en lo personal pero también en lo colectivo, en el futuro de nuestro país, que este 2019 sea un año positivo para España y para la mayoría de los españoles y españolas.

Con relación a las comparecencias, las hemos ordenado según la disposición de los comparecientes, por eso no ha sido posible celebrarlas en un único día, como habíamos previsto los portavoces, sino que hemos tenido que dividir la sesión en dos mañanas. En este sentido, queda pendiente la comparecencia del señor Queral, que por imposibilidad de su agenda no ha podido ajustarse a estas sesiones, quedando por tanto en las manos de los portavoces de los distintos grupos trasladarla a otra sesión ordinaria o a cualquier otro momento de los trabajos de la Comisión. En atención a los medios que nos acompañan, quiero señalar que nos reunimos para celebrar las comparecencias en relación con la proposición de ley de reforma de la Ley 18 de junio de 1870, de reglas para el ejercicio de gracia e indulto, con número de expediente 122/000010. Como les decía, hoy tenemos con nosotros a los tres primeros comparecientes. En primer lugar, me acompaña ya en la Mesa don Pablo Lucas Murillo, a quien doy la bienvenida, magistrado del Tribunal Supremo, catedrático de Derecho Constitucional y miembro emérito de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Bienvenido a esta, su casa, que es la casa de todos nosotros. El orden del debate será un primer turno de exposición del compareciente de en torno a quince minutos, después tomarán la palabra los portavoces de los grupos de menor a mayor por un tiempo de unos cinco minutos y finalmente contestará el compareciente; en caso excepcional se dará un segundo turno de intervención a los portavoces si algo no quedase suficientemente claro. Así que, sin más preámbulos, señor Lucas, tiene usted la palabra para dirigirse a los portavoces de los grupos parlamentarios.

El señor **LUCAS MURILLO** (magistrado del Tribunal Supremo, catedrático de Derecho Constitucional y miembro emérito de la Academia de las Ciencias Morales y Políticas): Muchas gracias, señora presidenta.

Yo quiero agradecer, ante todo, a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados que haya pensado que mis opiniones o mis puntos de vista puedan serles de utilidad en el trabajo que están llevando a cabo con motivo de la proposición de ley de modificación de la vigente Ley del indulto, y agradezco especialmente al diputado Mikel Legarda que haya pensado en mí para proponerme en esta ocasión, cosa que, cuando me la dijo, me hizo recordar tiempos que compartimos en la Universidad de Deusto y durante los años de formación como juristas hace ya mucho tiempo. Estoy muy agradecido. Como digo, las opiniones que voy a expresar a continuación son las de un profesor de Derecho Constitucional que se alegra de encontrarse con colegas en esta ocasión, que con los años se convirtió en juez, pero que nunca dejó de ser un constitucionalista, o yo me tengo por tal, por profesor de Derecho Constitucional. Son las mías, por tanto, opiniones de naturaleza personal y absolutamente discutibles y que seguramente no les van a enseñar nada a ustedes, que están trabajando sobre esta materia desde hace tiempo y la conocen en profundidad.

Se han publicado, sobre todo con motivo de esta iniciativa legislativa, diversos estudios en los que se avanzan principalmente opiniones sobre el sentido que la institución del indulto tiene o puede tener en el Estado social y democrático de derecho, tal y como se ha construido en estas cuatro décadas de vigencia de la Constitución, también sobre la manera en la que se ha aplicado o se ha ejercido el indulto durante ese periodo, así como sobre el control que cabe ejercer de las decisiones gubernamentales, en especial de aquellas que conceden el indulto. De esos estudios y de la aproximación que se puede hacer al mismo desde una perspectiva constitucional puede sacarse en principio la impresión de que es una figura extraña en un contexto presidido por el principio de reparación de poderes, en el que está garantizada la legalidad de los delitos y las penas y asegurado ampliamente el derecho a la tutela judicial efectiva ante tribunales

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 3

independientes, sujetos únicamente al imperio de la ley, la cual es expresión democrática de la voluntad popular. Es cierto que en ese marco el indulto, frente a la racionalidad que impregna todo el edificio constitucional, comporta elementos de equidad y utilidad pública que apelan a nociones que se resisten a ser objetivadas y dejan un margen de apreciación notable a quien debe tomar la decisión de concederlo y hasta dónde o de no concederlo. Esas características, junto con el recuerdo de excesos en el pasado, ayudan a suscitar dudas sobre el ajuste del indulto en ordenamientos como el que rige en España. Pero, frente a esas dudas, e incluso frente a posibles propuestas —si las hay— de supresión por esas razones y por los orígenes preconstitucionales del derecho de gracia, yo creo que debe prevalecer su mantenimiento. En primer lugar, naturalmente porque la propia Constitución lo establece expresamente, por lo que está protegido por la rigidez que le da su título VIII. Sé que este no es un argumento definitivo, especialmente en tiempos en los que se debate sobre la reforma constitucional, pero creo que a esta consideración formal se añaden otras de carácter sustantivo. Así, el hecho de que el indulto o figuras equivalentes estén presentes en los ordenamientos constitucionales de los Estados democráticos no deja de ser significativo. La estadística tampoco supone un argumento determinante, pero sí sirve —y especialmente sirve en este caso— para que nos preguntemos por qué se da esa circunstancia, y así llegamos a una tercera razón, y es la que nos dice que la explicación de esa permanencia generalizada en contextos de constitucionalismo racionalizado no está en la inercia del pasado, sino que obedece a un motivo bien sencillo: el indulto es un instrumento útil. Su utilidad es la que explica que los códigos penales lo vengán contemplando como un mecanismo idóneo para evitar el excesivo rigor que en ocasiones, en más ocasiones de las debidas, surge como consecuencia inexorable de la aplicación de las normas penales o para evitar que cumplan condenas los autores de hechos que no deberían, al entender del juzgador, ser constitutivos de delitos. Si gozáramos de un sistema penal perfecto no sería necesario el indulto por estas razones para hacer frente a estas situaciones, pero como sucede normalmente en las cosas humanas, nuestras leyes, por mucho que hayan mejorado, distan de ser perfectas y, por lo tanto, esta necesidad permanece. Además, el indulto sirve —poniéndoles término o aliviándolas— para impedir que las condenas vayan más allá de lo necesario, es decir, para impedir que se mantengan a pesar de la concurrencia de circunstancias singulares en el penado que pongan de manifiesto que el fin principal de la pena no lo requiere ya. Y aquí las consideraciones de equidad pueden jugar un papel importante, porque, en efecto, el indulto, junto a la amnistía, se ha asociado a la idea de clemencia, pero la clemencia a la que se asocia la institución del indulto se entiende no como capricho del gobernante sino en el sentido que late en las palabras de Concepción Arenal: «Odia el delito y compadece al delincuente». Y en este punto enlaza con la equidad, presente desde el primer momento en el régimen jurídico del indulto que convive con el constitucionalismo. En fin, la utilidad pública puede igualmente ser razón bastante para el perdón de penas impuestas por determinados delitos. Y este es un concepto indeterminado que habrá que llenar de contenido siempre a partir del carácter excepcional de este perdón y, por tanto, del criterio restrictivo con que debe ser apreciada su concurrencia. Porque, efectivamente, el indulto en el Estado social y democrático de derecho solamente es admisible a título de excepción y las premisas a las que me he referido se asientan o descansan sobre ese deber. Esto —debo añadir— no supone calificar de extraordinario el ejercicio del derecho de gracia en todos los casos. La excepción a la regla en que consiste el indulto se inscribe en el funcionamiento normal del ordenamiento punitivo, no implica ni poderes exorbitantes ni situaciones ajenas al regular el funcionamiento de las instituciones. Sí es posible que en alguna ocasión, por la naturaleza del delito o por la personalidad o la condición de las víctimas o de los autores o por el significado que los hechos tuvieren para la sociedad en su conjunto, adquiriera una trascendencia especial, pero si sucede eso no será nada distinto de lo que ocurre a veces con cualquier procedimiento administrativo o judicial en el que se den esas circunstancias y, por ello, atrae la atención pública en general y es objeto de los focos de los medios de comunicación.

La proposición de ley en debate añade a la prohibición constitucional de indultar a los miembros del Gobierno que sean condenados por delitos de traición o contra la seguridad del Estado cometidos en el ejercicio de sus cargos, la de perdonar las penas de los condenados por delitos relacionados con la violencia de género y de las impuestas a quienes, siendo autoridad, delinquieran en el ejercicio de sus cargos o se prevalieran de ellos para su beneficio económico. A mi entender, si la Constitución solamente ha prohibido el indulto en el supuesto previsto en el artículo 102, eso significa que no debe haber ningún otro límite por razón del delito. Yo no creo que esté en duda el reproche que merecen los delitos a los que se refiere la proposición de ley, porque es máximo, pero, puestos a considerar la particular odiosidad de los crímenes, es inevitable la pregunta de si no es igual o mayor el reproche que merecen otros delitos, y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 4

aquí la relación puede ser larga: los de terrorismo, que afectan a la vida, a la integridad personal o a la libertad; el de tortura; los de trata de personas; los cometidos contra los niños, especialmente en el supuesto de pederastia; o simplemente el asesinato, que por su propia naturaleza implica la alevosía.

Por otra parte, aunque la ley vigente, aprobada bajo una Constitución democrática —porque la Constitución de 1869 era una Constitución democrática—, está plenamente imbuida de los principios de separación de poderes y de la garantía de los derechos y libertades fundamentales, padece diversos desajustes con el ordenamiento actual, por el simple hecho del transcurso de tantísimos años. Así, las referencias a los artículos del Código Penal están desfasadas: habla del gobernador, que desde hace mucho tiempo ya no existe, e incluso menciona la pena de muerte, que la Constitución abolió para tiempos de paz y que el legislador suprimió para los tiempos de guerra. También creo que es un acierto recuperar formalmente la exigencia de motivación y profundizar en las cautelas dirigidas a reducir los resquicios de arbitrariedad. Y a propósito de motivación, yo creo que si bien se suprimió en su día la exigencia de que el real decreto que acordara el indulto fuera motivado, la exigencia de la motivación no había desaparecido del régimen del indulto. De hecho, la exposición de motivos de la ley de 1870 permanece y ahí se refiere a la necesidad de la motivación, y la jurisprudencia —o por lo menos el Tribunal Supremo—, aunque no haya exigido formalmente de un modo estricto la motivación, en la práctica sí ha venido a requerirla, porque ha hecho valer —el Tribunal Supremo— el principio de interdicción de la arbitrariedad frente al ejercicio por el Gobierno de la facultad de indulto, y cuando se hace valer el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que proclama el artículo 9.3 de la Constitución lo que se está exigiendo es que quien ejerce la potestad —el poder público de que se trate— cuente con una justificación razonable en términos constitucionales, y la razonabilidad en este caso, si no está expresada en el real decreto de concesión del indulto, ha de desprenderse del procedimiento, pero ha de constar de un modo u otro. Por lo tanto, creo que en la práctica algo muy parecido a la exigencia de motivación es algo que se viene exigiendo, pero ciertamente cuanta mayor claridad exista, mejor será. Es acertado devolver al articulado de la ley la exigencia de que el real decreto sea motivado.

Por otra parte, es natural que, de los informes que han de emitirse en el expediente, el del tribunal sentenciador deba contar con un peso cualificado, pero no me parece que deba ser vinculante respecto de la decisión de indultar. Creo que aquí ha de reconocerse al Gobierno un margen de apreciación en atención a las circunstancias de conveniencia o utilidad pública que puedan existir. Algo parecido a lo que sucede con las extradiciones pasivas. La ley que las regula impide que se concedan en contra del criterio del tribunal, pero permite al Gobierno denegarla cuando el parecer judicial sea favorable a la entrega al Estado requirente de una determinada persona si los intereses esenciales de España —esta es la expresión que utiliza— lo aconsejaren. Es cierto que son situaciones distintas y también es cierto que puede mantenerse que estos intereses esenciales de España no se corresponden con la conveniencia o utilidad pública considerada por la Ley de indulto. No obstante, creo que se puede traer a colación el ejemplo para poner de manifiesto que en el ordenamiento jurídico vigente se admite sin dificultad que el Gobierno se aparte de un pronunciamiento judicial precisamente en razón de consideraciones de oportunidad en supuestos extraprocesales de carácter excepcional.

La Ley Orgánica 1/2015 introdujo en la Ley de indulto la obligación del Gobierno de informar semestralmente al Congreso de los Diputados del ejercicio que se ha hecho de la facultad de indulto y prevé que ese informe sea presentado en esta Comisión y también la comparecencia de un alto cargo del Ministerio de Justicia. Es evidente que esa información facilitará la fiscalización por la Cámara de la actuación gubernamental. A mí me parece que el control parlamentario ha de ser una pieza fundamental en el conjunto de elementos que aseguran que el Gobierno se ajusta efectivamente a la naturaleza de la institución y respeta el principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Aquí, además de la condición de las Cortes Generales como representantes del pueblo, hay que contar con que puedan actuar de inmediato y por propia iniciativa, sin depender de instancias o de recursos de terceros. En todo caso, los sujetos legitimados siempre tienen a su disposición los recursos judiciales y en particular el recurso contencioso-administrativo; como los acuerdos o las decisiones de indulto son del Consejo de Ministros, son recursos de los que conoce la Sala tercera del Tribunal Supremo. En los últimos dieciocho años son relativamente numerosas las sentencias que se han dictado sobre el ejercicio de la facultad del indulto tanto normalmente por sus diversas secciones en función del procedimiento y el reparto de asuntos como en dos ocasiones por el pleno. En esas dos ocasiones, la primera, de 2005, no vio impedimento en que un Gobierno en funciones resolviera sobre solicitudes de indulto en supuestos ordinarios, es decir, aquellos que no suponen compromiso o condicionamiento de la acción del Gobierno

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 5

por formarse; y otra, en 2013, que fue la más importante en mi opinión, la sala anuló el indulto concedido por el Gobierno y le devolvió las actuaciones para que subsanara el defecto advertido, consistente en que no resultaban del real decreto que había concedido aquel indulto ni del expediente razones que excluyeran la existencia de arbitrariedad en la concesión. En el futuro cabe pensar que la tendencia de la jurisprudencia será la de seguir haciendo valer en el control de la acción del Gobierno los conceptos judicialmente asequibles que ofrecen la Constitución y la legislación aplicable.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchísimas gracias por su claridad y también por ajustarse a los tiempos.

Comenzamos ahora por los portavoces. El Grupo Mixto no quiere intervenir. Por el Grupo Parlamentario Vasco, el señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidenta.

Le doy las gracias también a nuestro compareciente por la exposición que nos ha hecho del indulto.

Le quisiera plantear tres cuestiones muy breves, de las cuales dos ya las ha abordado, pero quisiera que hiciera alguna matización. Primero, respecto a la posibilidad de que la ley introduzca prohibiciones más allá de las constitucionales, me ha parecido entender que usted ha dado una razón vinculada a los criterios que hay para discernir, en función de la gravedad, por qué unos sí y otros no. Yo quisiera añadir si no le parece también que podría ser un argumento, teniendo en cuenta que la institución del indulto se proyecta no sobre el delito sino sobre la realización en el reo de la justicia material o de un interés general, el hecho de que pudiera suponer una vulneración del principio de igualdad en la ley que una ley ordinaria prohibiera que se realizaran esos valores —el de justicia, equidad o el del interés general— en un reo concreto porque lo vincula al delito, que no es el eje sobre el que se proyecta el instituto del indulto sino sobre el reo.

La segunda cuestión que le querría formular es respecto a la posibilidad de informes vinculantes, en este caso del tribunal sentenciador, y si no se podría añadir la razón de que la misma Constitución tiene una reserva de Gobierno en esta materia, es decir que es una potestad del Gobierno. La propia Constitución impediría, por la reserva de Gobierno, que el tribunal pudiera establecer algún tipo de vinculación, sobre todo para los indultos totales, que se requeriría el informe favorable, aunque luego el Gobierno podría concederlos o no. También podría argumentarse una razón de fondo vinculada a la naturaleza del indulto. El Poder Judicial controla la legalidad objetiva y en realidad el indulto no ejecuta la legalidad objetiva. Según el Supremo, son valores metajurídicos y en cierta medida es política criminal. El Poder Judicial es un poder que se articula constitucionalmente sobre el control de la legalidad objetiva, pero cuando el instituto no descansa en la legalidad objetiva sino en valores metajurídicos y/o en política criminal, poco soporte tendría constitucionalmente que las resoluciones de los tribunales respecto a la concesión o no, tuvieran algún efecto vinculante sobre el Gobierno.

Una tercera cuestión —y ya finalizo—, que ya ha abordado el Tribunal Supremo, versa sobre el Gobierno en funciones y el indulto. En la medida en que es política criminal, me gustaría saber si considera que es una posición acendrada que, en la medida en que se vincula a decisiones de política criminal, un Gobierno en funciones pudiera conceder indultos.

Muchas gracias, presidenta.

La señora **PRESIDENTA**: Gracias.

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana no hace uso de la palabra. Por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, el señor Gómez Balsera.

El señor **GÓMEZ BALSERA**: Muchas gracias, presidenta.

Me sumo, en primer lugar, a la felicitación y a ese buen deseo de que todos los presentes tengan un magnífico Año Nuevo.

Don Pablo, además de agradecerle su comparecencia, a mí me toca también expresarle un agradecimiento personal. Yo tuve la ocasión de ser su alumno en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba y creo que una de las mejores cosas que se le pueden decir a un maestro es que uno guarda un grato recuerdo de sus clases y de cómo impartió aquella asignatura, y le puedo decir que me está siendo de grandísima utilidad desde que he llegado a esta casa, así que muchas gracias por sus enseñanzas de derecho político. Lo poquito que sé se lo debo en gran parte a usted.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 6

Entrando en materia, mi grupo coincide con algunas de las cosas que usted ha dicho. Creemos que hay que mantener el indulto, que está en la Constitución, y que es un instrumento que tiene cierta utilidad. Sin embargo, nos preocupa la arbitrariedad con la que ha podido ejercerse en algunas ocasiones y pensamos que quizá la clave estaría en configurar una reforma que incidiera en la transparencia, en la rendición de cuentas para que el ejercicio de la gracia de indulto fuera discrecional pero no arbitrario. Esa es una de las claves con las que debemos afrontar esta reforma y no sé si usted está de acuerdo con esta afirmación.

Hay un cierto debate en torno a dos formas de abordar esta reforma, centrándonos en los aspectos subjetivos o en los aspectos objetivos. En cuanto a los aspectos objetivos o al ámbito objetivo, es decir, qué tipos concretos podrían ser objeto de indulto o cuáles habría que prohibir, ya se ha manifestado usted; ha dicho que no habría que poner ningún otro límite que no fuera el que ya establece la propia Constitución. Pero respecto al ámbito subjetivo, a mí sí me gustaría hacerle alguna pregunta. Si optáramos por prohibir la concesión del indulto, por ejemplo, a determinados cargos públicos o a altos cargos, ¿a qué tipos de figuras restringiría usted el indulto? También me gustaría conocer su opinión acerca de la posibilidad de extender el indulto a la supresión de antecedentes penales. ¿Usted considera que es procedente hacer esta extensión o, en cambio, no sería deseable?

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el señor Moya tiene la palabra.

El señor **MOYA MATAS**: Muchas gracias, señora presidenta.

Le doy las gracias al señor compareciente por la luz que nos ha arrojado con su intervención. Debo decir que desde nuestro grupo confederal coincidimos también en la mayoría de los posicionamientos que usted ha expuesto, cosa que me sorprende después de escuchar al compañero de Ciudadanos. Con lo alejados que estamos en las posiciones, ver que ambos coincidimos con su posicionamiento, creo que tal vez consigamos sacar un texto adelante.

Dicho esto, podemos comprobar, echando la vista atrás, la práctica que se ha llevado a cabo hasta ahora, sobre todo por el Gobierno del Partido Popular, en la publicación de la concesión de indultos y el miedo que parecía expresarse sobre esa institución en los últimos dos o tres ejercicios, donde los indultos básicamente se limitaban a solicitudes promovidas desde cofradías religiosas o desde hermandades y había un enorme rechazo a conceder indultos a cargos públicos, sobre todo por delitos relacionados con la corrupción. Se puede contrastar con una práctica que había sido muy habitual en ejercicios anteriores, donde sí vemos políticos en ejercicio condenados por delitos relacionados con la corrupción y que fueron indultados. Vemos que hay algunas fuerzas políticas que proponen la prohibición explícita del indulto en delitos tanto de rebelión o de sedición como de corrupción ejercidos por cargos públicos. Nosotros no lo vemos de ninguna manera y quisiéramos saber —creo que en su exposición lo ha dicho— su opinión sobre si excluir este tipo de delito o cualquiera otro de la posibilidad de recibir la gracia del indulto en realidad sería susceptible de ir en contra del principio de igualdad del artículo 14, que sí sería susceptible al menos de promover un recurso de inconstitucionalidad con ciertos visos de poder prosperar.

Por otro lado, estamos viendo en la práctica la denegación de indultos cuando los informes por parte del tribunal sentenciador o del fiscal son contrarios. Estamos viendo que en la práctica estos informes contrarios están vinculando al Consejo de Ministros, que acaba denegando la concesión de indultos. Quisiera saber su opinión respecto a esto y si en la reforma de la Ley de indultos esto debería objetivizarse y establecerse que si el tribunal, el fiscal o ambos informan en contra, o incluso si la víctima también se posiciona en contra, debería ser causa que impidiera la concesión del indulto.

Gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Campo.

El señor **CAMPO MORENO**: Muchas gracias, presidenta.

Lo primero que quiero hacer es felicitar al compareciente y agradecerle su intervención. Le voy a decir que no esperábamos menos. Conocemos bien al compañero señor Lucas y la verdad es que es una gozada oírle.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 7

Habría que ir analizando los distintos puntos, y la primera cuestión, indulto sí o no, es compleja, porque desde esas concepciones teocráticas y absolutistas es cierto que rezuma un gran deseo de aniquilación del instituto. Sin embargo, comparto plenamente —incluso me permitiría modestamente incorporar una razón más— que debe pervivir el indulto entre nosotros. Hacía referencia el compareciente al hecho formal de figurar en la propia Constitución, hecho que efectivamente no es baladí. Había razones sustantivas. Él incorporaba el concepto de instrumento útil, fundamentalmente por el rigor de la ley. A mí me gustaría añadir algo que venimos manifestando desde hace mucho tiempo y que es un elemento que creo que da vigencia, dentro de la excepcionalidad, a la pervivencia del indulto, y es la lentitud de la justicia, que no permite que en muchas ocasiones la justicia sea como debería ser.

Pero no es tanto el debate —permítanme la expresión— bonito, agradable o académico de sí o no, sino, como en casi todo, encontrar el tono justo para el instituto del indulto. Ahí es donde nos situamos en esta proposición que mi grupo parlamentario presentó y que defendió, si no recuerdo mal, en febrero de 2017, en su toma en consideración por el Pleno. Yo me voy a permitir, precisamente por el conocimiento del compareciente, someterle a algunas dudas que este humilde jurista tiene. La pregunta es muy simple. Usted se ha pronunciado sobre el límite establecido constitucionalmente y que seguramente no es necesario incorporar ningún otro. Estoy convencido de que eso no es excluyente, que se puede establecer un límite constitucional y después la propia ley puede establecer otro elenco. Ahí es donde quiero ahondar en su conocimiento, en su opinión. ¿Es bueno que una ley reguladora del indulto, que si no recuerdo mal viene con regulación normativa desde el Fuero Juzgo pero que ha pasado por muchos matices, recoja un elenco de delitos, o realmente la propia enumeración de los delitos puede llegar a desvirtuar la necesidad en un caso? De hecho, en la ley vigente ya tenemos la excepción de la excepción. Nunca son buenas fórmulas para establecer algo que evidentemente es excepcional. Por eso, cuando oía al señor Legarda, igual no me lo he planteado con la suficiente amplitud, pero no veo que haya una colisión con el derecho de igualdad. El derecho de igualdad es la justicia en términos de jurisdicción. Ahí sí tiene que aplicarse conforme a los criterios imperativos legales. Pero aquí es precisamente la individualidad, esa justicia puntual. Por tanto, no es la colisión con el derecho de igualdad lo que yo creo que está en juego. Evidentemente es un tema a valorar. A mí me preocupan mucho los límites. Por eso insisto en que me gustaría conocer su apreciación. ¿Es bueno que exista un elenco de delitos que no sean susceptibles de la medida de gracia? Después, ¿es necesario circunscribirlo a la parcialidad o a la totalidad o a ambos?

Hay otro elemento que también se ha barajado ya por alguno de los intervinientes y es la motivación. No sé exactamente si es motivación en los términos del 122 de la Constitución, pero siempre ha habido un tema —lo he exteriorizado incluso en algún escrito— que me preocupa mucho: una exhaustiva motivación, porque al final podemos acabar reglamentando el instituto del indulto y que este deje de ser un derecho de gracia para convertirse en una manifestación jurisdiccional a través de la sentencia de los recursos que se pueden interponer ante la Sala Tercera, de tal modo que de ser una prerrogativa del Gobierno se convierta en un instituto reglado y, por tanto, de concesión por la doctrina claramente emanada de la Sala Tercera. Creo que la Sala Tercera tiene un componente esencial, que con la doctrina que ha señalado me parece que está en sus justos términos, pero ahondar en una especial reglamentación o regulación de la concesión o no puede llevarnos a ese peligro. Me gustaría saber su opinión.

Por último, se ha pronunciado sobre el carácter vinculante, pero me gustaría —sé que también lo han hecho algunos otros intervinientes— saber su opinión sobre cuáles pueden ser esos límites a la vinculación al informe del tribunal.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Barreda de los Ríos.

El señor **BARREDA DE LOS RÍOS**: Muchas gracias, señora presidenta.

Como han hecho anteriores intervinientes, quiero agradecer la comparecencia de don Pablo Lucas y la ilustración que suponen para esta Comisión las aportaciones que hace sobre la materia a debate. Yo creo que ha abordado algunos de los aspectos clave de la reforma que ha sido planteada por el Partido Socialista, otros quizá no. Primero, la posibilidad de incorporar un elenco de delitos que no fueran susceptibles de indulto, la motivación, la cuestión de los requisitos, de las condiciones del indulto, y un tema que yo le planteé al final en relación con la retroactividad, con la entrada en vigor y los efectos en cuanto a norma sancionadora no favorable que pudieran suscitar dudas respecto a esa retroactividad.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 8

En relación con el elenco de delitos, son curiosos los términos en los que se produce la comparecencia, porque entre quienes han propuesto la incorporación de un elenco de delitos, que prácticamente fueron todos los grupos en la toma en consideración, ahora hay quienes defienden que no se haga. Pero eso no es un debate que afecte al compareciente, ciertamente. Ha afirmado el señor Lucas que no deben incorporarse otros límites por razón del delito. Lo que sí hay son otros límites actualmente en la ley. Yo creo que el artículo 62 se remite en la regulación expresamente a lo que disponga la ley. Por tanto, creo que abre la posibilidad de que el legislador incorpore otros límites aparte de los tasados constitucionalmente a partir del artículo 102.3. Otros límites ya existen, de hecho. No se puede indultar lo relativo a las costas procesales o a la responsabilidad civil. Es muy diferente la posición en el caso de los delincuentes reincidentes. Todo esto son límites que ya hoy en día existen al indulto. ¿Cómo obviamos la remisión directa a lo que disponga la ley, a lo que se disponga por el legislador, en relación con esa apreciación de que no es conveniente que haya un elenco de delitos excluidos de la posibilidad de indulto? Hay otras voces en la magistratura, en la universidad o en la fiscalía que han abogado expresamente por que se incorpore un elenco que restrinja esa posibilidad. Incluso grupos parlamentarios que hoy lo ponen en duda, como el Partido Nacionalista Vasco, han abogado por constreñir la posibilidad de actuación del Gobierno en esta materia y someter algunos indultos a un previo debate parlamentario. No sé qué opinión le merecería esta cuestión al compareciente.

En relación con la motivación, creo que hay algunas cuestiones que se pueden plantear —algunas las ha abordado ya—. No sé si podríamos hacer una referencia a la extensión o profundidad de esa motivación y me gustaría saber si el señor Lucas sería partidario de una especie de elenco de motivaciones y que se fuera muy reglamentista o no. Sobre todo, le preguntaría por la motivación de las denegaciones de indulto; si hay que motivar la concesión o si se entiende que sería oportuno una motivación también de las denegaciones. En cuanto a los requisitos de las condiciones, ya se ha posicionado respecto al informe del tribunal o el juez sentenciador, y me gustaría conocer su opinión respecto a la oposición de la víctima en delitos que afecten a la integridad de las personas; si consta esa oposición de la víctima al indulto, qué carácter debería darse a esa oposición y si tiene que ser vinculante o no lo considera oportuno.

La última cuestión que le anunciaba anteriormente es que en el curso de los trabajos de la ponencia se han planteado los efectos que pudiera tener la reforma en cuanto norma sancionadora no favorable en el momento de su entrada en vigor, qué clase de retroactividad podríamos apreciar respecto a peticiones de indulto en trámite o todavía no cursadas pero respecto a sentencias ya emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. ¿Cuál sería la forma de resolver esta situación que pudiera darse en relación con la entrada en vigor de una eventual reforma restrictiva respecto a la posibilidad de concesión de indultos en determinados tipos penales?

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Tiene la palabra el compareciente para contestar a las dudas y preocupaciones de los grupos.

El señor **LUCAS MURILLO** (magistrado del Tribunal Supremo, catedrático de Derecho Constitucional y miembro emérito de la Academia de las Ciencias Morales y Políticas): Agradezco mucho todas sus consideraciones. En la medida en que sea capaz, voy a tratar de ofrecer respuesta a las peticiones de matizaciones o de expresión de opinión sobre las cuestiones que me han planteado y empiezo por las del portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, señor Legarda —y en esto tengo que hacer referencia a las intervenciones de los otros portavoces— desde el punto de vista de la relación o del elenco —lo que decían ahora los últimos portavoces— de delitos en los cuales no se pudiera ejercer el indulto, he expresado mi opinión contraria a limitar por la naturaleza del delito el ejercicio de la facultad de indulto. No sé si está implicado ahí el principio de igualdad en la aplicación de la ley, como indicaba el diputado señor Legarda, pero lo que sí me resulta obvio es que la Constitución, a diferencia de la de 1869 —que no imponía límites materiales a la concesión del indulto y por eso la ley de 1870 los estableció—, además de prever que existe el indulto y que es una facultad que, aunque formalmente exprese el rey, ejerce material y sustancialmente el Gobierno, es también objeto de consideración por otro precepto que es el que establece el límite respecto de los miembros del Gobierno y por la naturaleza de un delito. Hay, por tanto, un pronunciamiento constitucional sobre el límite de la facultad de indulto en relación con la naturaleza del delito. Yo creo que es una pista suficientemente clara. Por otro lado, el artículo 25 de la Constitución incluye, dentro del régimen de los delitos y de las penas y de las consecuencias correspondientes, el principio de la reinserción. Las penas deben de estar orientadas a la reinserción del delincuente y no hay

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 9

limitación por la naturaleza del delito ni del delincuente, por consiguiente. Desde el punto de vista de la razonabilidad, del establecimiento de límites que no están impuestos por la Constitución, yo me encuentro con estas dificultades. No tengo tampoco un criterio que pueda decir: esto tiene que ser absolutamente de esta forma porque no hay un modo de razonar distinto, pero me siento más cómodo con este planteamiento. Y, ciertamente, desde el momento en que estamos en juicios de razonabilidad, son muy parecidos a los que se utilizan en supuestos de igualdad; se puede aproximar, pero yo no me atrevo a hablar tanto de la igualdad como de estas otras consideraciones a las que me he referido.

Reserva de Gobierno, planteaba el diputado señor Legarda. Realmente el indulto es una facultad que corresponde al Gobierno, al Poder Ejecutivo; además, es la pauta en los sistemas constitucionales democráticos. El que indulta es el Poder Ejecutivo y ya cada ordenamiento establece sus condiciones, en unos casos más laxas o prácticamente inexistentes y en otros casos más concretas, dependiendo de las circunstancias. Yo creo que no es necesario llegar a la reserva de Gobierno porque es una facultad de Gobierno, se puede expresar también así. Eso no quiere decir que, como otros ejercicios de facultades por parte del Gobierno, sea una facultad omnímoda, pues ya estamos viendo que está limitada. Usted lo planteaba en relación con los informes del tribunal. En la ley, efectivamente, cuando el indulto es total hace falta el parecer favorable del tribunal. Personalmente, por el planteamiento en el que me sitúo, tampoco creo que eso fuera imprescindible. Ahora lo es porque lo dice la ley, pero considerando de futuro la cuestión de *lege ferenda* no veo que ni siquiera en ese supuesto tenga por qué ser vinculante para el Gobierno el criterio del tribunal. Lo que pasa es que, como en tantas otras ocasiones en las cuales el poder público tiene que tomar una decisión, quien tiene que tomar esa decisión quiere apartarse de los informes y de los elementos que constan en el procedimiento que antecede al momento final; la justificación o el razonamiento tiene que ser especialmente fuerte en aquellos puntos en los cuales pretenda apartarse de aquello que aconsejan o que resulta de informes o elementos que no tengan carácter vinculante porque el ordenamiento no se lo atribuye. Desde este punto de vista, yo sí soy partidario de reconocer al Poder Ejecutivo, al Gobierno —en este caso al Consejo de Ministros—, un amplio margen de decisión, porque precisamente estamos —también lo decía él— en consideraciones de equidad, y si no de equidad, de utilidad pública. La equidad hace referencia a justicia material; los tribunales o los jueces tratamos de llegar a la justicia material pero no siempre es posible porque las leyes no lo permiten. En estos casos estamos hablando siempre del ejercicio de una facultad que es una excepción, la regla es que no se indulten las condenas ni en todo ni en parte. Pero, situado dentro de ese contexto de excepción, no veo inconveniente en que el Gobierno tenga, incluso, la facultad de apartarse del criterio del tribunal. Pongo el ejemplo de la Ley de extradición pasiva, cuando dice el tribunal: entréguese a este Estado requirente esta persona, y el Gobierno dice que no. Me parece que ese es un precedente importante; sé que no es lo mismo pero sí se aproxima lo suficiente.

Por último, me preguntaba el señor Legarda si no hay contradicción entre la consideración del indulto como un instrumento de política criminal y el hecho de que pueda conceder o resolver expedientes de indulto un Gobierno en funciones. Ese fue el problema que se planteó con la sentencia del pleno de la Sala Tercera en 2005. En aquel caso —yo participé en aquel debate porque fui el ponente de esa sentencia ya que la ponente que estaba asignada no participó del criterio de la mayoría— nos encontrábamos con supuestos de indulto a los que yo llamo ordinarios, cuando el tribunal informa favorablemente, cuando el ministerio fiscal informa favorablemente, cuando es evidente que se ha condenado a una serie de señores por unos delitos... Perdón, estoy confundido, eran supuestos de denegación de indulto pero que el Gobierno había actuado de conformidad con los informes del tribunal sentenciador y del ministerio fiscal. Son supuestos, como digo, ordinarios, de personas que fueron condenadas y que consideraron excesivo el mantenimiento de la pena. Todo eso no tiene ninguna implicación ni siquiera, llamémosla así, de política criminal, sino que simplemente es de corrección o mantenimiento de una serie de situaciones. Incluso, aunque hubieran sido resoluciones o acuerdos del Consejo de Ministros que concedieran el indulto en supuestos en los cuales es evidente que no hay ningún debate sobre la decisión porque el tribunal sentenciador es favorable, el ministerio fiscal es favorable y es un supuesto en el que por una conducta que no merece un reproche de particular entidad el juego de las normas, que muchas veces son contradictorias e incoherentes, lleva a una condena desproporcionada. Si resulta del informe del tribunal y antes del ministerio fiscal que se toma esa decisión de indulto, no tiene que estar, en mi opinión, proscrita por ningún principio de reserva política ni de la naturaleza del Gobierno en funciones. Es lo que entendíamos que entonces sucedía, un funcionamiento normal. Es cierto que el mantenimiento de este criterio deja abierto el problema de cuándo una decisión de indulto sí o no puede tener una relevancia

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 10

determinada, pero creo que ese es un coste menor porque no suele ser la realidad cotidiana. La realidad cotidiana, por lo menos la que vimos entonces, es una serie de supuestos que en sí mismos considerados no tenían ninguna trascendencia ni tampoco en su conjunto para poder considerar que afectaban de alguna manera a la política criminal. No sé si así le respondo, pero más o menos esa es la explicación.

Por lo que se refiere a las observaciones que me ha hecho el portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos, efectivamente, el límite de la arbitrariedad es lo que hay que hacer valer y en ese sentido todo lo que suponga exigir explicaciones, rendición de cuentas, no solo en sede judicial si es que hay recursos, sino sobre todo ante el Parlamento, ante el Congreso de los Diputados, me parece que contribuye de una manera decisiva. Por eso he insistido en que me parece muy importante la información que el Gobierno debe facilitar a la Cámara y también la actividad de la Cámara encaminada a examinar escrupulosamente qué ejercicio concreto se ha hecho y requerir las explicaciones y tomar las iniciativas que consideren oportunas.

En cuanto a los límites, ha hecho la distinción entre los aspectos objetivos y los aspectos subjetivos. Los efectos subjetivos están en la ley vigente porque hay límites para los reincidentes o si no se cumplen las condiciones y demás. Obstáculos o requisitos de esa naturaleza no veo impedimento en mantenerlos. Desde el punto de vista objetivo, me remito a lo que ya he explicado. En principio, con respecto a la supresión de los antecedentes, los antecedentes tienen una vigencia temporal y al final se acaban cancelando. Por tanto, no veo que en este punto haya un problema particular con respecto a la extensión que se pueda hacer del ejercicio de la facultad de indulto.

Por lo que se refiere a las observaciones del portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos sobre la exclusión o la prohibición del indulto en determinados casos, ya le he dado mi opinión y también sobre el sentido que creo que hay que dar a los informes del ministerio fiscal, del tribunal sentenciador y también, en mi opinión, de la víctima. Cuando estamos en el indulto estamos ante consideraciones individualizadas del penado y naturalmente que hay que tener en consideración el punto de vista de la víctima, pero creo que del mismo modo que el informe o criterio del tribunal sentenciador y del ministerio fiscal. En ellos yo doy más peso al tribunal sentenciador, lo que pasa es que eso no se puede medir, no se puede establecer una graduación o un peso. Pero si hubiera conflicto, discusión o litigio, ahí es donde la justificación que pone de manifiesto la inexistencia de interdicción de la arbitrariedad debería ser más intensa.

En cuanto a las observaciones que me ha hecho el portavoz del Grupo Socialista, el señor Campo, sí, es cierto, la lentitud de la justicia es un factor añadido que hay que considerar en este punto. Sobre la limitación por razón del delito, insisto en lo que he dicho. Desde el punto de vista de un juicio razonable a partir de los elementos que la Constitución nos ofrece, no solo cuando prevé la facultad del indulto y cuando la limita en el artículo 102, sino también desde esa otra consideración del artículo 25, insisto, me mantengo en esas dudas tanto respecto de un posible indulto total como respecto de un posible indulto parcial. Sobre la motivación, no se trata de exigir o imponer de una manera reglamentista —ni siquiera reglamentaria— la manera de motivar. La motivación de las decisiones del Poder Ejecutivo tiene que verse con naturalidad a partir del expediente. En un expediente de indulto en el que el ministerio fiscal informara favorablemente, el tribunal sentenciador se pronunciara favorablemente y no hubiera objeción de la víctima, está claro que no sería necesario prácticamente decir nada porque simplemente se trataría de remitirse a lo que consta en las actuaciones si se quiere conceder. Si, por el contrario, en el expediente hay un informe negativo del establecimiento de la junta de tratamiento, hay informe negativo del ministerio fiscal y hay informe negativo del tribunal sentenciador, tampoco es necesario exigir grandes razonamientos en el acuerdo del Consejo de Ministros que lo deniegue. Esto es lo que ocurre normalmente en el control de la legalidad de la actuación del Gobierno. La exigencia de motivación no se entiende como un requisito formal, sino como material, de tal modo que se pueda ver sin dificultad del curso de las actuaciones cuál es la razón por la cual se tomó la decisión, que es precisamente lo que no se veía en el supuesto resuelto por el pleno en el año 2013, que la decisión final, aunque se decía que era «vistos los informes», era contradictoria con los informes. Por eso se apreció que no era evidente que no existiera arbitrariedad en aquella decisión y por eso se devolvió. No hay que exigir criterios reglamentistas, como en general no se exigen, salvo en aquellos casos en los que el legislador de una forma expresa diga que esto tiene que justificarse exactamente de esta forma o con esta fórmula sacramental, pero no es el caso. Sobre el carácter vinculante del informe ya me he pronunciado.

Respecto de las observaciones que me ha hecho el señor Barreda, creo que me he referido ya a la mayor parte de ellas en las contestaciones a los otros portavoces, incluido lo que acabo de decir sobre la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 11

motivación, que puede ser muy escueta y muy breve cuando es clara, si bien, cuando haya que apartarse o cuando el Gobierno quiera apartarse de los informes, será cuando tenga que esforzarse por poner de manifiesto que aunque no siga los informes no incurre en arbitrariedad, y de eso es de lo que se trata.

Por último y sobre la retroactividad, si se aprobara la modificación de la ley para impedir el ejercicio de la facultad de indulto por motivos materiales determinados, sería una proyección de futuro que desde luego debería ser decisión del Congreso de los Diputados y del Senado, de las Cortes. Yo solamente debería dar mi opinión. No debería afectar, desde luego, a los procedimientos en trámite —no debería, creo yo— y no se puede afirmar con semejante claridad que afecte a los procedimientos de indulto que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor de esa reforma aunque se refieran a condenas impuestas con anterioridad. Desde luego, en lo que respecta a los procedimientos en trámite, para mí, sin ninguna duda.

La señora **PRESIDENTA**: Muchísimas gracias. Creo que el compareciente ha dado respuesta a todas las dudas. Si no hay ninguna consideración por parte de los portavoces, vamos a suspender durante un minuto para despedir al señor Lucas y recibir al siguiente compareciente. **(Pausa)**.

— DEL SEÑOR LÓPEZ-MEDEL BASCONES (ABOGADO DEL ESTADO Y MIEMBRO DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, Y JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA DE LA AECID). (Número de expediente 212/001890)

La señora **PRESIDENTA**: Vamos a continuar estas comparecencias. Está ya en la mesa el señor don Jesús López-Medel, a quien tengo que dar la bienvenida porque fue compañero diputado en esta casa y además tuvo el honor, igual que ahora me ocurre a mí, de presidir la entonces Comisión de Justicia e Interior. Así que bienvenido de nuevo a tu casa y a tu Comisión. Ya le expliqué el orden con el que habíamos organizado la comparecencia y, por tanto, tiene la palabra en estos momentos para dirigirse a sus señorías.

El señor **LÓPEZ-MEDEL BASCONES** (abogado del Estado, miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y jefe de la Asesoría Jurídica de la Aecid): Muchas gracias, presidenta.

Buenos días a todos ustedes. Es para mí un gran honor volver a esta casa, aunque he regresado en alguna ocasión presentando libros o participando en alguna Comisión especial. La gran fortuna que tuve hace ya muchos años de ser presidente de la Comisión de Justicia durante un tiempo hace que me honre volver a comparecer aquí con motivo de una ley y de algo realmente muy propio de lo que es un Estado democrático de derecho como es una iniciativa parlamentaria, una proposición de ley del Grupo Socialista, con las enmiendas presentadas por los diversos grupos, sobre el indulto, que supone un tema muy importante. En ese sentido, como expresidente, quiero recordar a personas que no están aquí, pero que formaron parte de la Comisión de Justicia de un modo muy activo durante bastante tiempo. Deseo recordar a Andrés Ollero, del Grupo Popular; a Juan Fernando López Aguilar —portavoz, catedrático, que además ha escrito algunas cosas sobre el indulto—; al señor Alcaraz, de Izquierda Unida; a Manolo Silva, del entonces Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), igual que el señor Jordi Jané; a Margarita Uría, una excelente parlamentaria; y a todas las personas que trabajaron, como ustedes ahora o como vosotros, si me permitís la confianza, estáis haciendo.

Quiero dar las gracias particularmente a los dos grupos que han solicitado mi comparecencia como experto o, al menos, como conocedor de esta materia en la medida en que publiqué hace poco más de un año —en noviembre de 2017— un libro sobre el indulto, *Por una nueva ley de indulto*. Es un libro que deseo que encajen en el sentido de que se publicó en 2017 pero se empezó a escribir ya en el año 2012, con lo cual yo he estado revisándolo y actualizándolo permanentemente al hilo de la evolución de lo que sucedía en materia de indulto, al nivel de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista —que entonces no estaba presentada—, y en ese sentido van las cosas que voy a decir en mi primera intervención. Deseo resaltar, sin perjuicio de que luego me centre en vuestras enmiendas, que este es uno de los temas capitales del Estado de derecho. ¿Por qué? Porque, frente a la tendencia expansiva y extensiva siempre del poder político, se deben fortalecer los mecanismos de control. Esta figura del indulto es conocida porque es una figura muy antigua, de orígenes ancestrales. Incluso recuerdo la intervención del portavoz del Grupo Socialista cuando se hizo la toma en consideración haciendo referencia al origen bíblico, a la sustitución del ‘moriréis’ por otra condena, la del ‘sudaréis trabajando y tendréis dolor al parir’, como primer indulto con ese sentido de leyenda. Quiero subrayar lo que supone de control del poder político, me parece una de las claves fundamentales de esto.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 12

El hecho de que esta figura siga existiendo y de que exista también en otros países de trayectoria democrática no debe ocultarnos cuál es su verdadero origen, que es la monarquía, con un carácter casi teocrático, en la medida en que al monarca el poder le venía desde arriba, era divino, y por tanto, *legis furtum*, es decir, podía legislar y podía tomar las decisiones que tuviera por conveniente. En esa lucha frente al poder omnímodo del monarca absoluto, se va introduciendo una serie de mecanismos, y la figura del indulto ha pervivido en muchos países democráticos. En España está regulado por una ley de 1870 que se califica a sí misma como una ley provisional, aunque ya sabemos que a veces las cosas provisionales tienden a convertirse en algo más que provisionales y llevamos desde el año 1870 con esa ley escasamente retocada y muy desafortunadamente reformada en relación un punto del que luego hablaremos, que es el tema de la motivación porque fue un retroceso, curiosamente bajo la vigencia ya de nuestra Constitución. Cuando la Constitución española tenía que haber servido para reforzar una serie de elementos, en ese punto concreto de la motivación sirvió para rebajarlo. En ese sentido soy ciertamente partidario de reforzar los mecanismos de control.

Quiero también hacer una referencia. Yo vengo a hablar de ese tema pero también, si me lo permiten, de mi libro o de lo que yo he podido reflexionar durante estos años. Más allá del momento político que sea, en ese caso este, o del momento político en que se presentó la iniciativa, más allá del momento político puntual en que nos encontremos, es una materia que deber ser objeto de reflexión porque desde siempre han existido detractores de esta medida de gracia. En el libro se hace una introducción amplia sobre la reflexión que hay que hacer en orden a la conveniencia o no de mantener el indulto. Creo que no debemos dejarnos pillar por la herencia, por la inercia de decir que como existe desde siempre, tiene que existir. ¿Por qué no plantearnos si debe existir o no? Y luego, si debe existir, hagámoslo. Yo recojo testimonios en mi libro no solo de Cesare Beccaria, sino también de Kelsen, Kant y una larga cita de Concepción Arenal. Por ejemplo, Concepción Arenal es muy contraria al indulto, porque esas cosas no vienen solo de ahora; hay gente contraria al indulto en la medida en que, como dicen, es contraria a los principios de justicia. Ese debate también debe celebrarse. Creo que vosotros lo habéis tenido y más o menos se asume que esta figura debe existir, aunque otra cosa es cómo se articula y cómo se regula de la manera más razonable posible.

El libro —es casi por lo que me voy a guiar, sin perjuicio de que en algunas materias me alargue un poco— recoge una serie de conclusiones de propuestas básicas que son las que quiero manifestar aquí. Como digo, el libro es anterior, por supuesto, a la iniciativa del grupo proponente de la proposición de ley, y hay materias que están tratadas aquí e incluso alguna ya se ha hecho vigente, aunque no del todo efectiva, como diré. Quiero referirme a las diecinueve medidas que propongo para que ilustren el tema y luego podremos centrarnos sobre todo en lo que les interese a ustedes. Pienso que hay varias ideas, aparte de la reforma limitada —anticipo ya un juicio, porque me parece que es una reforma un tanto limitada respecto a lo que yo promuevo, que es una nueva ley de indulto, que es como se titula el libro—. Como primera idea quiero trasladar que para mí, sobre todo después de la Constitución de 1978, es fundamental no simplemente una reforma sino la elaboración de una nueva ley completa del indulto que sustituya a la de 1870, cuya evolución ha sido también singular históricamente, tal como está recogido aquí. La segunda que quiero resaltar es que a mi juicio esa ley debería tener carácter de ley orgánica en la medida en que afecta a derechos fundamentales de las personas, tanto de las víctimas como de las personas que puedan ser beneficiarias de esta medida y, además, por otra razón y es porque supone una excepción a las funciones encomendadas a los jueces y tribunales. Es decir, el título referido al Poder Judicial en la Constitución define como exclusiva función judicial ante todo la de juzgar y ejecutar lo juzgado —en exclusiva le corresponde eso— y, por tanto, el indulto es una excepción a esa facultad o a la definición de esa competencia radical que tienen los jueces que, repito, no es solo juzgar sino también ejecutar lo juzgado. Por consiguiente, por todo eso que está regulado en la Constitución —la cual se remite a una ley orgánica, la de 1985, con todos los retos que ha tenido—, una ley de indulto, por esas dos materias, primero porque afecta a derechos y, segundo, por ser una excepción al principio general de juzgar y ejecutar lo juzgado, debería tener carácter orgánico. La tercera idea es que, hasta que eso sea real, hasta que se elabore esa nueva ley, si se elabora, o si ustedes deciden avanzar simplemente con la iniciativa parlamentaria tal y como está, este beneficio debe estar condicionado y subordinado en todo caso por los principios constitucionales de justicia e igualdad en un Estado social y democrático de derecho. A mí me gusta hablar no solo de Estado de derecho porque, aunque hay personas a las que se les llena muchas veces la boca hablando de Estado de derecho, creo que es muy importante que se recoja como lo define la Constitución, que es como Estado social y democrático de derecho. Estado social

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 13

por lo que supone de conexión con uno de los fines, que es el de rehabilitación de las penas, según dice la Constitución; el sentido también de carácter democrático y, por supuesto, el de Estado de derecho, que es el de sujeción a las leyes y donde los poderes públicos están condicionados por el principio de legalidad.

El indulto es y debe ser considerado de una manera muy clara, incluso legislativamente, como una excepción a la aplicación efectiva de las leyes en la resolución de un asunto resuelto por una sentencia firme y, por tanto, de obligado cumplimiento. Ese carácter excepcional, extraordinario, creo que debe estar recogido también en lo que sea un texto normativo. Como supuesto excepcional y extraordinario que es, se debe hacer un uso más moderado y limitado en la práctica, aunque desde que salió el libro la evolución de los indultos en nuestro país ha ido bajando, afortunadamente, creo que por dos razones fundamentales: una, la muy importante sentencia de 20 de noviembre de 2013 sobre el asunto del kamikaze y luego el hecho de que el Poder Legislativo, el Gobierno, ha estado también en funciones durante un tiempo prolongado, lo cual hizo que se limitaran también —aunque no totalmente, y luego me referiré a ello— los indultos. Además, como he dicho, desde ese carácter extraordinario es una excepción a esa función que corresponde a los jueces en exclusiva. También hago una reflexión acerca del órgano que debe ejercer el indulto. Se habla de ello a propósito de las funciones del jefe del Estado, pero creo sinceramente —he visto en alguna enmienda de algún grupo parlamentario que parece que el indulto está consagrado en la Constitución— que aun cuando esté previsto formalmente cómo se hace y quién lo ejerce, no es obligado que estuviera; incluso también está la supresión, como sucedió con el servicio militar obligatorio al cual se refiere la Constitución como servicio a la patria, y ello no fue impedimento para que en su momento se suprimiese el servicio militar obligatorio, me parece que en el año 1997. En todo caso, creo que debe reforzarse y plantearse quién debe ejercer eso, si el Gobierno, si se decide mantenerlo —el papel preponderante es del ministro de Justicia, la tramitación de la propuesta— y formalmente es el jefe del Estado, aunque se supone que es un acto debido, como se planteó hace mucho tiempo —y aprovecho para recordar y saludar con afecto a una letrada catedrática como Pilar García Escudero—. El rey no puede negarse a firmar leyes o firmar decretos porque son actos debidos. Podría plantearse si en un caso excepcional podría el jefe del Estado no firmar un decreto.

Antes de la iniciativa del Grupo Socialista se planteaba que debería estudiarse la posibilidad —estudiarse nada más, subrayo— o no de excluir del indulto determinados tipos punitivos. Yo he reflexionado sobre ello y hay ventajas e inconvenientes. Luego entraremos en materia porque es uno de los puntos esenciales de la reforma y creo que merece la pena, pero antes quiero terminar, si me permitís, con toda esta batería de cuestiones.

Debe hacerse efectiva esta medida de gracia respondiendo más —creo que deben estar consagrados en la ley— a los principios de objetividad y proporcionalidad, al igual que debe subrayarse el carácter de acto discrecional, frente a cualquier consideración. Incluso en la sentencia famosa del kamikaze hubo algún voto particular en el que se decía que era un acto político y que no debería existir ningún tipo de límites a la hora de enjuiciar al Gobierno. No se trata de un acto político, categoría que ya la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, de la que se cumplen ahora veinte años, suprimió, pero ese carácter graciable debe ser muy limitado y desde luego evitar por todos los medios que pueda ser arbitrario. También dedico un capítulo al hecho de que debe clarificarse, precisarse y unificarse el criterio legal de en qué situaciones muy extraordinarias la solicitud del indulto impida o pueda suspender, siendo decisión judicial, el inicio de la ejecución, porque vemos algunos casos en los cuales la solicitud de indulto parece que suspende —en algunos casos, cada vez menos afortunadamente—, y creo que debe unificarse como medio para intentar evitar el inicio del cumplimiento de la pena. El indulto vendrá o no en su momento, pero la ejecución no tiene por qué ser demorada por ello.

Como potestad discrecional y excepcional que es, debe intensificarse la transparencia y la publicidad, reforzando la rendición de cuentas y asegurando la obligación del Gobierno, si fuese el Gobierno el que mantuviese esa facultad —opción que probablemente es la más adecuada, dado que en época de la II República esta facultad correspondía al Poder Legislativo—, de presentar periódicamente un informe ante las Cortes Generales. Sé que este punto se modificó después y que existe la obligación legal —no sé si se ha cumplido del todo o si se viene cumpliendo con la periodicidad debida— de dar cuenta sobre qué indultos se otorgan o no. Como digo, esta cuestión debía reforzarse, cosa que creo que ya se ha hecho, de lo cual me alegro.

Otro punto capital es el que recoge la sugerencia número 14 y que dice que resulta absolutamente fundamental la expresión de la motivación como exigencia legal y la necesidad de que la motivación sea

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 14

amplia y razonada, prohibiéndose como excepción el uso de fórmulas estereotipadas o genéricas. Eso no vale, y así ha quedado dicho por el Tribunal Supremo reiteradamente a propósito de los actos administrativos. En un tema sin duda excepcional, la motivación debe ser clara, debe ser razonada, debe ser amplia y concreta, y no caer en fórmulas genéricas o estereotipadas.

También quiero hacer referencia al principio de igualdad y a que deben ponderarse mucho las consecuencias por el concedente del beneficio, aunque respecto a eso del derecho de gracia no sé si este se refiere al derecho del beneficiario o al derecho del jefe del Estado al otorgarlo. En mi opinión, el derecho de gracia no es tal derecho, no es un derecho subjetivo; no sé de quién es el derecho. En unos casos la Constitución habla de derecho, en otros habla de prerrogativa, etcétera. En cualquier caso, respecto al principio de igualdad, deben ponderarse las consecuencias de su otorgamiento. Evidentemente, los indultos han de juzgarse caso por caso, porque en cada uno de ellos puede haber sutilezas o diferencias, pero también hay casos en los cuales pueden existir similitudes bastante grandes. En ese sentido, hay que tener muy en cuenta no ya el principio de igualdad, sino la obligación del otorgante del beneficio a modular los precedentes sobre una materia. Es decir, si sobre un asunto concreto —léase, por ejemplo, la sentencia de 20 de noviembre de 2013, del kamikaze— existen sentencias anteriores donde el indulto se denegaba, el otorgamiento lo agrava. O también si hay casos en los cuales se otorga el beneficio, otras personas en circunstancias distintas —porque no hay casos absolutamente idénticos, aunque sí pueden ser similares— pueden acogerse a ese precedente en el que en un caso similar se concedió el derecho de gracia, mientras que en el caso que se pretende no se concede. Por tanto, debe modularse el principio de igualdad.

También debe potenciarse un mayor valor a la posición de las víctimas, ponderando especialmente su criterio en los casos en los que las lesiones sufridas sean especialmente de carácter personal y grave. El Estatuto de la víctima de 2015, que da cumplimiento tardío —como suele ser usual en nuestro país desde hace mucho tiempo— a una directiva de tres años antes, del año 2012, no habla en absoluto de esta cuestión. Habla de la intervención de la víctima en el proceso, pero no en el posproceso, una vez acabado el proceso judicial, por lo que se podría tomar una decisión que difiera de lo que se acordó. Por tanto, el papel de la víctima tiene que ser tenido en cuenta, aunque no digo que sea la víctima la que lo conceda o no, dado que la víctima puede moverse —lo cual sería legítimo, porque en todo esto subyace el tema humano—, por ejemplo, por el rencor, y no puede ser el rencor de la víctima lo que impida que se otorgue, en su caso, un indulto. No digo más que se debe dar especial consideración a la opinión de la víctima o de las víctimas, si hubiera habido un fallecimiento o en los casos de delitos graves.

En cuanto al control, si se decidiese mantener en el Gobierno la facultad de la concesión del indulto —primero por parte del Ministerio de Justicia y, después, formalmente por parte del jefe del Estado—, se debe garantizar el control no solamente formal por parte del Tribunal Supremo. Ahora bien, yo no quisiera que el Tribunal Supremo sustituyese al Poder Ejecutivo. Es muy importante subrayar que este debe ejercer un control. Aquellos que defendemos siempre la lucha contra las inmunidades del poder —quiero recordar al admirado maestro, el profesor García de Enterría— pedimos un control máximo dentro de los actos que pueda adoptar el Ejecutivo, pero no que quede en manos del Tribunal Supremo el hecho de otorgarlo o no. Por eso, si esta cuestión está adecuadamente motivada, con los principios de proporcionalidad, de objetividad, igualdad, etcétera, la función de control del Tribunal Supremo al final existirá, pero no tendrá por qué sustituir, en su caso, a lo que pueda decir el Ejecutivo. En este sentido, me gustaría apuntar aquí la posibilidad de que —por qué no— el indulto pudiese someterse al dictamen del Consejo de Estado, como figuraba en el texto originario de la Ley de indulto, cuestión que fue suprimida, mediante reforma, en plena Guerra Civil, en el año 1938, pero hasta entonces, y desde 1870, se exigía la intervención del Consejo de Estado. Yo no digo que deba existir, e insisto en que todo lo que estoy diciendo obedece a reflexiones que quiero sugerir o que yo mismo me hago en voz alta. No son, por tanto, afirmaciones taxativas, salvo aquellas en las cuales me he referido a la motivación, al control, etcétera. Esas cuestiones no son formulaciones o reflexiones en voz alta, sino aseveraciones prácticas.

En último lugar, me gustaría introducir el tema de las limitaciones. En este sentido, propongo de modo explícito, respecto a la Ley de indulto resultante, que esta potestad no pueda ejercerse por un Gobierno en funciones. En efecto, aunque el artículo 22 de la Ley del Gobierno —de la cual tuve también la oportunidad y el honor de ser ponente— habla de estas situaciones, hace tres años, en 2016, estando el Gobierno en funciones se otorgaron trece indultos, creo que todos ellos en Semana Santa, aprovechando la tradición de cofradías, etcétera. Yo no soy partidario de que un Gobierno en funciones, y en este caso en un Estado aconfesional, deba mantener la facultad de conceder indultos, bien sea por razones de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 15

misericordia, compasión, etcétera —como es el caso de los que se conceden, según esta tradición, en algunos lugares o en algunas cofradías—, o bien sea por otro tipo de motivaciones.

Estas son las cuestiones que yo les quería hacer llegar, y dados los tres puntos de la ley, ya me imagino cuáles pueden ser los temas principales de debate. Les agradezco de nuevo su invitación y quiero señalar que me alegra ver al fondo de la sala a una de las personas que he citado al principio de mi intervención, a Margarita Uria, junto al señor del tractor, el señor Esteban (**risas**), excelente parlamentario al que a veces le sobran minutos en los que nos deja sus reflexiones. Me alegra muchísimo verla aquí y que nos encontremos en extremos solamente físicos, porque fue una excelente parlamentaria y es una excelente vocal del Consejo General del Poder Judicial.

Quedo a su disposición para contestarles con precisión a los temas que quieran plantearme.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias. Se le nota su paso por el Parlamento en el buen uso de la palabra.

A continuación, pasamos al turno de palabra de los grupos parlamentarios. Renuncia a ella el Grupo Parlamentario Mixto. Por el Grupo Parlamentario PNV, el señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidenta, y muchas gracias también a nuestro compareciente por la excelente intervención.

Me voy a centrar y requeriré alguna valoración respecto a la motivación. No he tenido ocasión de leer su libro, pero deduzco de la intervención que quizá el debate de fondo sobre el instituto del indulto es si concebirlo como una actividad de la Administración o como una válvula de seguridad de la sociedad que responde a un adagio o a un principio básico —que no es mío pero que lo hago mío—, y es que la justicia puede ser ciega pero los intereses de una sociedad, no. Esa es la razón de ser del indulto porque la legalidad objetiva la hacen cumplir los tribunales y si la resolución es correcta, es decir, si es firme, no ha tenido recursos o los ha tenido y han sido desestimados, ese es el Estado de derecho, la separación de poderes. Sin embargo, todos los países gestionan una válvula de seguridad. Normalmente, cuando hablamos del indulto lo hacemos pivotar sobre un concepto, el de la equidad, pero hay otro eje del indulto que son los intereses de la sociedad: relaciones diplomáticas, solucionar graves conflictos nacionales, política criminal o confidentes. Estoy poniendo ejemplos que no se dan muy habitualmente pero que están ahí. Si hacemos reflexionar el indulto sobre el principio de la equidad lo vamos acercando mucho a la justicia y a una legalidad objetiva, y entonces nos metemos en el mundo de las motivaciones; en definitiva, un acto administrativo con peculiaridades. El Tribunal Supremo —y yo lo comparto— dice que no es un acto administrativo, ni siquiera un acto discrecional porque no cabe el control de la desviación de poder, porque no tutela una legalidad objetiva. Por tanto, ni siquiera se puede controlar la finalidad, que es el último control de una potestad discrecional, no cabe la desviación de poder. Y lo aleja de los actos administrativos y de la palabra motivación en el sentido clásico de la Ley de procedimiento o de la razonabilidad, porque la motivación se vincula más a la Administración que al poder político, porque es un concepto más administrativo que político. Y ya tenemos que el instituto no descansa sobre la Administración sino sobre el Gobierno, es una potestad. Tampoco existen los actos políticos formalmente. Yo comparto las tesis del Supremo respecto a la motivación y quisiera saber si estas tesis del Supremo son también las suyas. La motivación es un elemento de control de la arbitrariedad pero no para entrar en la razonabilidad de la motivación, sino en la incongruencia que puede haber entre las razones que das y la resolución que tomas. Dice literalmente: ¿Cómo se controla el indulto? Mediante los elementos reglados que estén en la ley y también mediante el control de arbitrariedad, que dice que se ejerce testando la coherencia lógica y la racionalidad jurídica, a la vista de los hechos que constan en el expediente pero sin entrar a enjuiciar la libre estimación subjetiva de las razones que realiza el Gobierno. A veces sucede que se dice que un señor ha cumplido no sé qué y luego no hay nada de eso y tú concedes el indulto. Es decir, que no hay una coherencia lógica entre lo que dices y lo que haces, pero sin entrar en ponderar las razones que tú tienes. Es una motivación sui géneris, es para controlar la arbitrariedad no para otro tipo de controles que se hacen a los actos administrativos.

Yo comparto que tiene que haber una motivación, efectivamente, pero para controlar la arbitrariedad, no la motivación que vinculamos a los actos de la Administración, que es otro tipo de motivación. En realidad se convierte también en un control externo, porque no entras en las razones de fondo; entras en si hay razones para concederlo, no en si te parecen suficientes. Esa es la diferencia. Porque, si no, la lógica nos llevaría a un control jurisdiccional, no de los elementos formales o exteriores sino del fondo de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 16

la decisión. Esa es mi pregunta, si la motivación de la que usted habla —disculpe, no me he leído el libro— es esa o si es esta por la que últimamente transita el Supremo.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, el señor Tardà tiene la palabra.

El señor **TARDÀ I COMA**: Gracias.

En primer lugar, quiero pedir disculpas porque tengo que estar aquí y también en otro sitio. Perdone, señor compareciente. Solamente voy a hacerle dos preguntas, para que me pueda ilustrar. ¿Usted cree —es un debate que tenemos en nuestro grupo parlamentario y quizás usted nos puede dar algún consejo— que sería interesante que el Poder Legislativo participara de la concesión de la gracia? Y si es así, me gustaría que me dijera si el protagonismo debería ser poco o mucho, si hay experiencias —lo desconozco— en otras democracias. No sé si usted nos puede decir algo de esto para intentar ayudarnos en nuestra ignorancia. Y en segundo lugar, al parecer, el pasado año se concedió un número muy elevado de indultos. Más de una cuarta parte eran indultos concedidos a personas condenadas por corrupción. Desde su posición académica, ¿esto es equiparable y homologable a otros escenarios que usted conozca? ¿A qué cree que se debe? Porque llama un tanto la atención y no sé si es coyuntural o forma parte de lo que viene a ser más o menos normal en otros Estados. Si nos puede ilustrar en estas dos cuestiones, le estaría muy agradecido.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, señor Gómez Balsera.

El señor **GÓMEZ BALSERA**: Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señor López-Medel, por su comparecencia y por compartir con nosotros esos principios inspiradores que usted ha desglosado y que se encuentran en su libro. Le confieso que yo tampoco he tenido ocasión de leerlo, pero en cuanto pueda me haré con él y creo que disfrutaré de su lectura. Muchas gracias.

Mi grupo comparte con usted esa idea general, esa idea marco y creo —una vez oída la ronda anterior de los portavoces— que hay cierto grado de consenso en torno a que es necesario reforzar el mecanismo de control —como usted ha dicho— de una institución que ya viene del absolutismo. Desde luego, pensamos que la transparencia y la rendición de cuentas deben ser los principios inspiradores de esta reforma que estamos acometiendo para que el ejercicio de la gracia de indulto siga siendo una gracia discrecional del Gobierno pero que en modo alguno sea ejercida de manera arbitraria. Más o menos todos los portavoces tenemos las mismas inquietudes y las mismas preguntas, y yo, en aras de la brevedad, me permitiré hacerle algunas, sin perjuicio de que haga más las que le formulen los demás portavoces.

Se ha referido usted a la motivación amplia y razonable sin fórmulas estereotipadas. Yo querría preguntarle por una cuestión que surgió antes, la de las denegaciones de indulto. ¿Cree usted que también deberían ser motivadas y que esto sería configurable como un derecho del reo, del penado? Se ha referido usted al control del Tribunal Supremo, que entiendo que sería un control de los requisitos de la concesión de la gracia. Pero hablemos del control político. ¿Cómo configuraría usted el mecanismo de rendición de cuentas de la concesión de indulto? ¿Le parece que está suficientemente recogido tal como figura ahora en el trámite parlamentario o se le ocurre alguna propuesta novedosa al respecto? Y finalmente, una última pregunta: ¿Cree que sería deseable extender la concesión del indulto a la supresión de los antecedentes penales o que, en cambio, esto no sería deseable? **(El señor López-Medel Bascones: ¿Me podría repetir esta cuestión?)**. Sí. ¿Cree que convendría extender la concesión del indulto a la supresión de los antecedentes penales o, por el contrario, piensa usted que esto no es deseable?

Como he dicho, me quedo aquí y hago más el resto de preguntas. Gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el señor Moya.

El señor **MOYA MATAS**: Muchas gracias, señora presidenta.

Le doy las gracias también al señor compareciente por su clara y detallada exposición y por toda la información que nos ha dado, que seguro que será muy útil en esta ponencia.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 17

Básicamente, su intervención me suscita dos dudas. A pesar de que usted ha tratado estos temas, me gustaría ahondar en ellos y que nos los aclarara. Hay un tema de fondo y otro de forma. Bajo su criterio, usted nos dice que no sería partidario de hacer una reforma de la Ley de 1870, sino de hacer una nueva ley, de hacer tabla rasa para regular *ex novo* la institución del indulto, y nos dice que esta ley tendría que tener carácter orgánico, ya que afecta a la función judicial y a derechos reconocidos en la Constitución. Tal y como están avanzando, los trabajos de la ponencia van en el primero de los sentidos, en el de la reforma de la Ley de 1870 y no en el de la elaboración de un nuevo texto. ¿No cree que dicha reforma que no tendría carácter orgánico, y en tanto en cuanto sí afecta a la función judicial y a los derechos, tendría visos de inconstitucionalidad? ¿No cree que todo el trabajo que hiciéramos en la Comisión podría adolecer de estos defectos y quedar en nada?

El segundo tema ya lo ha referido en su exposición pero me gustaría que lo ampliara. Entiendo que usted no es partidario de excluir ningún tipo penal de la posibilidad de recibir el indulto. Como sabrá, muchas de las enmiendas presentadas proponen un catálogo de delitos que deberían ser excluidos, no por parte de nuestro grupo, pero algunos grupos sí lo proponen. Me gustaría que abundara en esta idea, en si no se debería excluir ningún tipo impositivo, especialmente los relacionados con cargos públicos, y que nos dijera a qué motivación debería responder si se rechazara este catálogo de delitos excluidos: motivaciones de interés general, de igualdad e incluso el principio de reinserción, etcétera.

Sencillamente, quería exponer estos dos puntos.

Gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

A continuación, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Campo.

El señor **CAMPO MORENO**: Gracias, señora presidenta.

Primero, quiero agradecer al interviniente el desglose de los puntos que consideramos esenciales para el debate que nos trae aquí. El instituto del indulto daría para un libro y para muchas conversaciones y le puedo asegurar que de algunas no me sustraigo; por ejemplo —y con modestia lo digo—, discrepo del autor —con el que sabe que coincido en multitud de apreciaciones porque hemos tenido oportunidad durante estos dos últimos años de hablar varias veces sobre el tema y sobre el libro— en la necesidad de ley orgánica; no termino de asumir ese criterio, pero esto supondría entrar en un debate que quizás desborde lo que nos trae aquí.

A mi entender, hay temas fundamentales y por ello hemos propuesto esta comparecencia; por ejemplo, el de la motivación. Evidentemente, no se trata de un ejercicio oscuro. Hay un artículo, si no recuerdo mal de Requejo Pagés, donde se comentaba la supresión, por la Ley de 1988, de la motivación. Decía que se habían suprimido de un plumazo los 120 años de motivación y se volvía otra vez a los motivos de la real gana, es decir, a hacer lo que les daba la gana. Pero entre esa motivación mínima, esa necesidad de identificación de datos o elementos objetivos y la realidad de la motivación jurisdiccional —120 de la Constitución—, hay un amplio abanico y no deberíamos caer de nuevo en un mimetismo simplista; es decir, que la motivación tiene que ser la misma que una resolución judicial. Me gustaría saber su opinión acerca de si la motivación se debe dar solo para el que se concede o también para el que se deniega.

El compareciente ha hablado sobre el papel de la víctima en coordinación con elementos de la directiva europea y con el Estatuto de la víctima, y me gustaría que concretara, porque no me han quedado claros —igual ha sido torpeza mía— los elementos que deben darse para la vinculación de la formulación de la voluntad de la víctima en orden a la concesión o denegación del indulto. Y hay algo que me genera un problema adicional. En aquellos bienes jurídicos de titularidad individual es muy fácil saber quién es la víctima, pero ¿y en los de titularidad colectiva? ¿A qué tendríamos que llegar? Permítaseme la hipérbole: ¿Tendríamos que hacer un referéndum? Si estamos hablando de un delito medioambiental, ¿quién es el titular? ¿Quién es la víctima? ¿La sociedad? Creo que deberíamos delimitar la situación porque una cosa es el control de la arbitrariedad, que se puede hacer por muchos mecanismos, y otra la motivación. Le expresaba al compareciente anterior que uno de los grandes miedos que me da cuando hablamos de la necesidad de una transparencia excesiva y de una regulación detallada de la motivación es que al final acabemos haciendo del instituto del indulto, que es un instituto de la gracia, un instituto absolutamente jurisdiccional y que, por tanto, sea la Sala tercera del Tribunal Constitucional la que acabe concediendo los indultos. Creo que debe haber un punto intermedio, que no siempre es fácil de determinar, donde la motivación nos permita identificar a qué personas se les da, por qué delito y cuáles son las razones básicas que determinan que por un Gobierno queden sin efecto no la comisión de un delito sino las

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 18

consecuencias derivadas de él. Creo que es importante esa matización y me gustaría saber la opinión del experto para poder concretar esos límites en esta proposición de ley.

Me gustaría saber también su opinión —me figuro que otros intervinientes lo invocarán, sobre todo el del Partido Popular, porque ya lo ha hecho anteriormente— sobre el tema de la entrada en vigor. Ya he hablado de la motivación de la denegación y de la víctima, pero quiero hacer una última matización, y con esto acabo. ¿Esto debe seguir igual? ¿Los informes, la víctima, el tribunal, etcétera, deben tener todos el mismo valor? Si es así, ¿debe ser para la concesión de un indulto total o parcial?

Muchísimas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor De Olano.

El señor **DE OLANO VELA**: Gracias, señora presidenta.

Señor López-Medel, me sumo, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, a las palabras de bienvenida y de agradecimiento del resto de portavoces y de la presidenta de la Comisión. Como bien dijo, esta es su casa —en su caso, seguramente esto no sea solo una fórmula de cortesía— y esta es su Comisión, porque usted la ha presidido.

El Grupo Parlamentario Popular no ha propuesto comparecencias porque consideramos que estas comparecencias resultaban extemporáneas, algo que hemos hecho público. Usted, como experto en la materia y diputado con mucha trayectoria, convendrá conmigo en que es un tanto extravagante esta fase de comparecencias cuando han transcurrido más de once meses desde la finalización del periodo de enmiendas, y todavía es más extravagante que sea el propio autor de la proposición de ley, dos años después de su presentación, el que haya instado a la celebración de estas comparecencias. Además, en este caso ninguna de las enmiendas que se han presentado modifica el texto; mejor dicho, ninguna suprime o elimina ni una coma del texto que ha presentado el Grupo Socialista, sino que en su mayor parte se trata de enmiendas de adición y, por lo tanto, insisto, me parecen un tanto extravagantes. En cualquier caso, mi grupo está encantado y aprovechará la ocasión para hacerle una serie de preguntas como experto que es en la materia.

Señor López-Medel, usted ha manifestado en múltiples ocasiones —corríjame si me equivoco— que la concesión del indulto ha de estar basada en los principios de objetividad, proporcionalidad e igualdad, y en esto creo que estamos de acuerdo, a tenor de las intervenciones del resto de portavoces, todos los grupos parlamentarios. Siendo esto así, señor López-Medel, ¿considera que estos principios resultarían vulnerados en el caso de que se excluyera la posibilidad de la concesión de indulto a los condenados por sentencia firme en una serie de delitos determinados? ¿Cree que se vulneraría cualquiera de estos principios que han de recibir en todo momento la concesión del derecho de gracia?

Por otra parte, en su libro —usted ha hecho mención a ello en su primera intervención— *Por una nueva Ley de Indulto* afirma que le parece adecuada o al menos posible la exclusión de esta medida extraordinaria para determinados delitos —creo que utilizaba la expresión— que sean socialmente reprobables. Usted sabe mejor que yo —de hecho lo comentamos en la puerta de esta sala— la dificultad que tiene un Parlamento tan fragmentado, con la pluralidad de grupos parlamentarios, incluso dentro de algunos grupos distintas fuerzas políticas, para llegar a consensos. Es francamente complicado. De hecho, una de las muy pocas cuestiones en las que en las dos últimas legislaturas —en la Legislatura XI y en esta en la que estamos— ha habido unanimidad ha sido en la toma en consideración de esta proposición de ley. Por tanto, entiendo que, siendo la sociedad la que está representada en esta Cámara, se puede concluir que la sociedad considera reprobables algunos delitos, al menos los que contiene la proposición de ley y, en función de la votación de las enmiendas, quizás algunos otros. En cualquier caso, creo que esa reprobabilidad por parte de la sociedad estaría clara desde el momento en que se ha logrado esa unanimidad que le decía.

Usted también destacaba en su libro y en múltiples intervenciones públicas la sentencia de 20 de noviembre de 2013, a la que también hoy ha hecho referencia, una sentencia del Tribunal Supremo en la que se establece la obligatoriedad de una motivación suficiente. Creo que sus palabras concretas en alguna ocasión fueron que marcaba un antes y un después en este asunto, de forma que da la sensación de que transforma ese requisito de la motivación en un requisito material, más allá de la mera formalidad que parecía entenderse en épocas anteriores. ¿Considera el señor López-Medel que los requisitos establecidos en cuanto a la motivación en la nueva redacción propuesta del artículo 5 y en alguna de las enmiendas de los distintos grupos, que estoy seguro que usted conoce perfectamente, cumplen

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 19

escrupulosamente con el mandato de esta sentencia de 20 de noviembre del año 2013 del Tribunal Supremo?

En otro orden de cosas, me gustaría incidir en el tema de la unanimidad que aquí ha habido y del reproche social a determinados delitos. Usted sabe que en ocasiones ha ocurrido —usted ha hecho mención a esto en otras intervenciones públicas— que los Gobiernos anuncian y la oposición pide insistentemente la exclusión de la posibilidad de indultar a determinados condenados por ciertos delitos. El Gobierno en ocasiones lo ha hecho público y se ha llevado a efecto. De hecho, si me permite un paréntesis, simplemente corregiré al señor Tardà cuando decía que el año pasado la mayor parte de los indultos que se concedieron fueron relacionados con la corrupción política. La realidad es que no se ha concedido ninguno, no es que sean la mayoría, sino que simplemente no se ha concedido ningún indulto derivado de delitos de corrupción política durante el año pasado. En cualquier caso, y volviendo al tema, ¿no consideraría usted más adecuado que estas exclusiones tuvieran carácter legal y no dependieran únicamente de la voluntad del Gobierno de turno?

Nada más. Le agradezco de antemano las respuestas a estas consideraciones de mi grupo parlamentario.

Gracias, señora presidenta.

La señora **PRESIDENTA**: Tiene de nuevo la palabra el compareciente, señor López-Medel, para responder a los grupos parlamentarios.

El señor **LÓPEZ-MEDEL BASCONES** (abogado del Estado, miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y jefe de la Asesoría Jurídica de la Aecid): Gracias, presidenta.

Gracias a los intervinientes por sus reflexiones, que también me hacen reflexionar a mí, porque ya les digo que uno escribe unas cosas y sigue reflexionando sobre eso y va evolucionando en cuanto a ideas.

Por orden de intervención, señor Legarda, yo estoy absolutamente de acuerdo con usted cuando ha hablado de la válvula de seguridad. De hecho es una expresión que usualmente suele emplear el que fue ponente finalmente —porque inicialmente había otro—, que fue autor del texto que se aprobó por el Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de noviembre de 2013, la válvula de escape o válvula de seguridad de la sociedad. Estoy totalmente de acuerdo con ello.

Hay algunos temas que han salido en varias intervenciones sobre la motivación o las causas de exclusión que luego refundiré más o menos, porque creo que son las claves.

El tema de la equidad o la justicia social. En italiano la palabra indulto es *clemenza*, estamos hablando de algo con un sentido de misericordia casi, de perdón, etcétera. Pero no podemos dejar de pensar que estamos hablando de temas de justicia material. Por tanto, yo creo que la equidad y la justicia social, y por supuesto la rehabilitación, que se ha apuntado también por algún otro interviniente, es algo que debe tenerse en cuenta y una de las propuestas que en la iniciativa parlamentaria del Grupo Socialista se recogía. Por tanto, en lo de la equidad estoy absolutamente de acuerdo.

En cuanto a controlar la arbitrariedad, nos tendríamos que dar cuenta de lo que sucedió o incluso las cosas que acontecieron con ocasión de esa sentencia, que efectivamente fue un punto de inflexión. Yo creo que hasta el año 1993 el número de indultos había sido muy elevado en las épocas de Gobiernos socialistas y de Gobiernos del Partido Popular. Habían sido muy elevados y muy frecuentes, en ese tiempo sí, en los delitos de corrupción o, por estar excesivamente penados —pero para eso hay que modificar las leyes—, en delitos contra la salud, en temas de estupefacientes y, por otro lado, también muy frecuentes los indultos por delitos cometidos por autoridades o por responsables de orden público, que frecuentaban el uso del indulto. Como digo, la sentencia es un punto de inflexión porque lo que dice es que se motiven, no dice que no se den. El Tribunal Supremo no es quién para suplantarse al Gobierno, lo que dice es que el indulto no está motivado. Eso hace que el Gobierno podría, a raíz de esa sentencia, haberlo corregido y haberlo motivado, lo que pasa es que el Gobierno, en ese caso concreto y puntual que se enjuició, lo dejó y ya no lo volvió a reabrir. Pero teóricamente el Supremo está diciendo que no es que existiera una desviación de poder, etcétera, es que no estaba motivado. Y eso se podía haber arreglado, pero el Gobierno prefirió, por las razones que fueran, no hacerlo. Yo creo que hay que controlar la arbitrariedad, pero también los excesos que puede haber en el ejercicio de esta prerrogativa, por buscar ese nombre que no sé si es prerrogativa. Desde luego derecho no lo es —también me referiré a ello—, acto político indudablemente no, acto discrecional sí pero no, porque estamos hablando de actos de la Administración, como usted decía, pero estas son decisiones con una carga de política criminal. Esto es política criminal, y me refiero a las decisiones no ya respecto de un caso concreto, sino en general. Es

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 20

decir, ¿son indultables este tipo de delitos, delitos contra la salud pública, los delitos cometidos por excesos de agentes de la autoridad, como ha sucedido en alguna ocasión y sobre todo en alguna comunidad? Ahí tiene que haber algo más.

El señor Tardà ha hablado del tema del Poder Legislativo y la corrupción. El tema del Poder Legislativo lo he apuntado antes, cuando no estaba usted; pero simplemente lo he apuntado, no pasa nada. No sé si mi libro está en la Cámara a disposición de los diputados, y si no se lo digo a la señora letrada. En la historia constitucional española, como digo, hubo un cambio importante durante la Segunda República donde, según el tipo de delitos, se incrementaba la intervención del Poder Legislativo en materia de indulto. Yo creo que como precedente es el más claro. ¿Volver a ello? No lo sé, sinceramente; esta Cámara es una institución netamente política y no sé hasta qué punto debería entrar a conceder, otorgar o denegar cada acto, donde hay una carga —no política, no debe haberla— muchas veces de carácter humano que a esta Cámara, en su labor de impulso o de control al Gobierno, quizá se le escaparía. Hay una reflexión también sobre la posibilidad de extenderlo a otros órganos, pero parece claro que si tiene que seguir manteniéndose debe serlo en el Ejecutivo.

La cuestión de la corrupción. Durante mucho tiempo en las encuestas de opinión se reflejaba como segundo problema más importante en España. No voy a culparles ni mucho menos, pero no se pueden hacer tan frecuentes los indultos, y estamos pensando no ya en los indultos de las grandes corrupciones, porque muchas veces las pequeñas corrupciones, que son las que más se indultan, pasan más desapercibidas salvo en los ámbitos locales. Las pequeñas corrupciones son precisamente en el ámbito territorial más cercano, en los ayuntamientos, y ya no es simplemente prevaricación sino también delitos urbanísticos o de ordenación del territorio, que quedan en una pequeña escala que no es conocida en general, pero lo cierto es que el número de asuntos de corrupción es muy importante, muy escandaloso y contribuía a esa percepción de la sociedad española de que la corrupción en España era elevada. Yo provengo de una comunidad autónoma donde había un presidente que era de un partido, del Partido Popular, luego se hizo independiente, y fue condenado por prevaricación y malversación. Luego fue indultado por el Gobierno de la nación que llegó después, del Partido Socialista. En ese sentido, hay que evitar todo ese tipo de cosas; estamos hablando nada menos que de un presidente de una comunidad autónoma. Yo creo que los casos de corrupción han sido muy frecuentes y son bastante escandalosos. Y no solo los casos de corrupción sino el caso —que también se menciona en el libro— de otros poderes de carácter financiero, por ejemplo, o de otras personas que no son políticos sino que han intervenido en asuntos turbios y que causan rechazo, que rechinan en la sociedad.

Al portavoz de Ciudadanos le quiero decir, en cuanto a las denegaciones —y también creo que lo ha preguntado el Grupo Socialista o algún otro grupo—, que no es un derecho del penado. Yo parto de eso. Se habla de derecho de gracia, pero derecho, ¿de quién? ¿Del Jefe del Estado? ¿Derecho del penado? No, no tiene un derecho a ser indultado, esto es una prerrogativa o como se quiera llamar, pero es algo excepcional y extraordinario, y por tanto yo no creo que un penado tenga derecho a que se le otorgue esto, que es absolutamente discrecional. No creo que se pueda hablar de derecho del penado. El número de indultos es muy elevado, pero se piden muchos más y son denegados. Me imagino que cuando comparezca el ministro de Justicia ante esta Cámara y traiga las cifras se darán cuenta de las solicitudes, que son muy numerosas. Por tanto, no creo que se pueda hablar de un derecho del penado.

En cuanto a la motivación, ha que darla cuando se ejerce el carácter extraordinario y excepcional; es decir, cuando se rompe ese principio de que juzgar y ejecutar lo juzgado corresponde a los jueces y tribunales. Y cuando eso se rompe, es porque la ley ha decidido que exista. E insisto, la Constitución no mantiene necesariamente que haya de existir un indulto aunque lo contemple como potestad, pero no que debe existir necesariamente. Igual que también —y pienso en la enmienda que he visto de algún otro grupo parlamentario— no necesariamente tiene que ser el Gobierno, según la Constitución, aunque pueda parecer el órgano más adecuado, parece que es lo más lógico dentro de los otros poderes. La motivación ha de ser, como hemos hablado, explícita, clara. Evidentemente, no es una resolución judicial, no ha de haber unos fundamentos de derechos ni ser absolutamente larga y extensa, pero sí tiene que haber una motivación suficiente y razonada como para que los ciudadanos puedan conocer los motivos por los que se ha dado. Como esa es la excepción, es ahí donde debe razonarse de una manera suficiente, pero no a nivel de una sentencia del Tribunal Supremo o de cualquier otro órgano. Creo que no habría que llegar a un nivel tan elevado, pero sí con un compromiso y desde luego evitando esas fórmulas estereotipadas que se han seguido empleando en esto, como en general en la Administración, aunque ahora estemos hablando del Gobierno. Siempre hay tantos matices que la fórmula estereotipada de motivación por

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 21

denegación de un recurso en materia de liquidaciones tributarias o en cualquier otro asunto a veces es muy insuficiente y con una fórmula que no es correcta, y desde luego menos en esta cuestión puesto que se está haciendo algo extraordinario. Pero como digo, no creo, sinceramente, que cuando se deniega se tenga que excepcionar, porque el ejercicio, la dación, la aprobación, otorgar el indulto es un poder extraordinario, eso es lo excepcional.

El Grupo Parlamentario Podemos hablaba de nueva ley. Yo realmente no sé si habrá tiempo y no me corresponde a mí; los tiempos políticos los marcan ustedes. Esto es una iniciativa parlamentaria que se presentó hace mucho tiempo, fue un debate —recuerdo la intervención de mi compañero García-Tizón, muy interesante y de los parlamentarios que intervinieron— de hace tiempo. Luego estuvo congelada, se prorrogó muchísimo para las enmiendas y ahora está aquí. No sé las intenciones, eso responde a motivación política la cual, lógicamente, yo no entro a valorar porque tampoco tengo elementos como para conocerlo. No sé si habrá tiempo o la intención sea sacarlo o no; no lo sé, yo vengo a dar una dimensión técnica. Pero, a propósito de lo de la nueva ley y del hecho —que también ha planteado Podemos y me parece que el grupo Socialista aunque de una manera crítica— de que pueda tener carácter orgánico, como yo reflexiono. Insisto, el derecho no es una ciencia, algo que tenga que ser así necesariamente; las leyes orgánicas son las que se dicen en la Constitución, las que se enumeran ahí y las que afectan a derechos fundamentales. Hay un listado que está disperso, la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, una serie de cosas que tendrán que ser reguladas mediante una ley orgánica. Esto no está dicho, pero yo deduzco esa exigencia, aunque tampoco pontifico porque yo mismo no soy categórico y rotundo. Pero creo sinceramente, con toda modestia, que por lo menos debe ser objeto de reflexión profunda si esto puede afectar, como digo, a derechos de los ciudadanos y, en segundo lugar, sobre todo porque es una excepción a un poder atribuido en exclusiva por la Constitución en el 117 a los jueces y tribunales que integran el Poder Judicial: el ejercicio de poder juzgar y ejecutar lo juzgado. Habrá que ver en qué medida esto es una excepción. Yo lo dejo en el aire como elemento de reflexión; no sé si eso podría ser objeto de un enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, si el rango normativo puede ser o no suficiente. Dejo mi opinión aquí, no lo sé. Hay otra gente que podrá discrepar y, probablemente, con mayores conocimientos teóricos que yo; yo no soy penalista, a lo mejor sí soy un poco constitucionalista sobre todo de derecho administrativo, que es especialmente lo mío.

El tema del catálogo lo han planteado el Grupo de Podemos y el Grupo Popular. Quisiera decirles que, en efecto, en el año 2012 —porque, repito, fue antes de la sentencia cuando empecé a escribir esto— y en los trabajos previos que yo hice y que compartí con algunos magistrados y otras personas, exponía que debería reflexionarse sobre la posibilidad o no de excluir tipos penales de un posible indulto. Te encuentras con que la iniciativa del Grupo Socialista cuando es planteada recoge la trayectoria principal de los delitos más frecuentes y, si me apuran, más escandalosos para la opinión pública, que son los delitos de corrupción, aunque se podrían tipificar algo mejor. Se añaden luego los de violencia de género. En la intervención plenaria otros parlamentarios empezaron a sugerir y por qué no esta figura, por qué no esta otra figura, por qué no los delitos contra los menores, etcétera. Los delitos de corrupción, sobre todo, eran el tema esencial porque era lo que más afectaba y era un momento político en el que la corrupción estaba muy presente en los medios de comunicación. A partir de ahí se plantea hacer un listado e incluir otros delitos como crímenes horrendos que afectan a niños o personas multirreincidentes, como se decía antes. Se plantea decir: esto no es indultable, esto repugna la conciencia social. Pero, ¿dónde está el límite? He leído alguna enmienda de algún grupo parlamentario en la que hace un listado de delitos que no se deben indultar que recoge casi medio Código Penal. Claro, me parece muy bien, los delitos de genocidio y todo eso lo puedo compartir, pero en una norma con rango de ley —y no quiero contar si fuese ley orgánica— tenemos que ver la movilidad de la sensibilidad social sobre determinados temas que pueden dejar de serlo o dejan de tener tanta importancia u otros temas nuevos que surgen y que no están ahí. Yo digo en mi libro —publicado como he dicho en noviembre de 2017— que se estudie la posibilidad de esto. Ya estaba presentada la iniciativa del Grupo Socialista y, por supuesto, aplaudo lo de los delitos de corrupción, pero, como sucede muchas veces cuando se producen temas polémicos o que causan un rechazo social, se quiere modificar inmediatamente la ley para esto —lo que es legislar sobre la base del telediario—. Hay que tener un poco de cuidado cuando está congelado en una ley un listado, que puede ser suficiente o no. Incluso yo mismo he evolucionado en mi pensamiento cuando digo que debe estudiarse la posibilidad de excluir determinados delitos pero, a la vista del listado que se ha ido incrementando por parte de varios grupos, me ha acabado convenciendo el dictamen del Consejo de Estado reciente sobre los aforamientos. Como bien saben ustedes y mucho mejor que yo, el Consejo de Estado, sobre la pretensión del Gobierno

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 22

de limitar los aforamientos y dado que había un listado de delitos por los cuales se podrían enjuiciar, ha dado una fórmula que sinceramente me gusta y creo que podría ser sustitutiva de ese listado. Hay que tener en cuenta que lo de ser ley orgánica no es solo que numéricamente tenga que tener más votos, sino que son unas leyes en las cuales se requiere un amplio consenso social. A mí me daría mucha pena que una ley del indulto se convirtiese en una utilización política, en un pimpampum por temas concretos. Hay que tener el suficiente consenso político y social. Por eso traía a colación lo del reciente dictamen del Consejo de Estado sobre los aforamientos cuando decía ‘aquellos delitos cometidos en el ejercicio de su cargo’. Lo resume en una frase que engloba y que creo que es muy correcta. Yo, insisto, era partidario de recoger un listado pero a la vista de que el listado puede convertirse en, primero, casi la mitad del Código Penal y, segundo, un pimpampum político que creo que no sería bueno socialmente y para la Cámara en general —aunque la pluralidad y la dispersión de la Cámara ahora es mayor que en los tiempos en los que estaba yo—, sí que opino que podría ser sustituido por una fórmula más genérica que sea una limitación al Ejecutivo o una llamada de atención al Ejecutivo. No sé con qué fórmula, estoy improvisando la redacción, no la traigo aquí hecha, pero para evitar decir cuáles no pueden ser objeto de indulto se puede estudiar perfectamente cuál puede ser la mejor fórmula y los letrados de la Cámara están muy preparados para eso. Es decir, serían aquellos delitos que causen un rechazo o una repugnancia social bastante clara. Repito, no sé en qué fórmula técnica recogerlo pero algo así que limite al Gobierno, ya que el Gobierno sabe bien qué temas causan rechazo social. Por tanto, puede quedar limitado ahí el hecho para no entrar en figuras concretas diciendo que provoquen amplio rechazo social, o como quieran decirlo.

El señor De Olano ha hablado de la excentricidad de la ley. Esto es un tema político en el cual, lógicamente, no entro. En cuanto a los principios, alguien decía —y con acierto— cuál es el bien jurídico protegido o quién es la víctima. Hay casos en que la víctima es individualizada y casos en los que no lo es, como ocurre en los delitos de ordenación del territorio, ¿quién es la víctima? ¿La población? O en casos de genocidio, ¿quién es la víctima? Sí que le diría sobre los principios que creo que han de regir en todo caso los principios de proporcionalidad y de objetividad. No sé si el de igualdad, porque sería decir que los casos son iguales pero no son absolutamente idénticos, porque en el caso de la sentencia de un kamikaze uno iría a 130 y en otro iría a 150, no sé si eso los diferencia mucho o no pero hay que valorar cada caso. En cualquier caso, creo que los principios han de mantenerse en todo momento. Por eso el tema de socialmente reproable que usted ha sacado me ha dado pie para hacer esa reflexión que podría evitarnos que esto se enredase mucho, si existe vocación que yo creo que existe. Entiendo que aunque estemos en enero —que es como un agosto parlamentario, más o menos—, si existe vocación, aunque no sé el tiempo que puede durar la legislatura —no lo sabe nadie, no sé si ni siquiera quien tiene la posibilidad de ejercitarlo lo sabe—, pero si quieren seguir adelante que vean la forma de recogerlo ahí.

El tema de la sentencia como requisito material. Tengo aquí anotado algo sobre las exclusiones que tengan carácter legal. Yo creo que se refería a lo que antes se ha tratado y en lo que no han incidido mucho ustedes en sus intervenciones, aunque yo sí que me he alargado algo más porque creo que es un tema importante y porque además parece, por lo que recogen los medios de comunicación, que se refiere a un caso concreto; es decir, aquí estamos pensando en la generalidad y por eso cuando hablamos de los principios nos referimos a los principios de generalidad, que son para todos los casos. Eso es lo que les puedo decir. Respecto de algunas de las cuestiones que han podido plantear —que han sido numerosas y para mí ilustrativas—, les he admitido buena parte de razón, aun cuando me hayan enmendado a mí, sin ningún tipo de problema, y si quieren alguna aclaración adicional no tengo problema en hacerla, aunque no sé si hay tiempo.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias. Entiendo que cerramos el debate con esta intervención del compareciente e inmediatamente vamos a dar paso al siguiente compareciente, que ha sido muy puntual en su llegada. Interrumpimos la sesión durante unos minutos. **(Pausa)**.

— **DEL SEÑOR TAMARIT SUMALLA (CATEDRÁTICO DE DERECHO PENAL DE LA UNIVERSITAT DE LLEIDA Y DE LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA). (Número de expediente 219/001543).**

La señora **PRESIDENTA**: Comenzamos con la última comparecencia de la mañana de hoy. Nos acompaña ya en la mesa don Josep María Tamarit Sumalla, que es catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Lleida y también en la Universitat Oberta de Catalunya, que ha visto perfectamente el funcionamiento de la Comisión, dado que ha estado escuchando a los demás comparecientes. Por tanto, sin más preámbulo le cedo el uso de la palabra.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 23

El señor **TAMARIT SUMILLA** (catedrático de Derecho Penal de la Universitat de Lleida y de la Universitat Oberta de Catalunya): Muchas gracias. Buenos días. *Bon dia. Egun on.*

Es para mí un placer estar aquí. Por suerte —diría—, he podido escuchar las anteriores comparecencias porque he acudido a la hora de la convocatoria de la Comisión, por lo que voy a obviar algunas de las cosas que ya se han dicho, sin perjuicio de que luego en el debate se me pueda preguntar y podamos entrar en los temas que ustedes deseen. Espero contribuir con ello a que haya el mejor debate posible en relación con este tema de gran trascendencia.

Sabemos que en lo que respecta al derecho español tenemos el antecedente de la ley de 1870, que es una ley encomiable en muchos aspectos porque, pese a los años, está funcionando relativamente bien en algunos de estos aspectos, lo que no quita que sea aconsejable modificarla. Además de a la ley, voy a hacer una breve referencia a la parte penal porque creo que buena parte de esta mañana han escuchado primero a un constitucionalista y después a un administrativista, si lo he entendido bien, pero yo soy profesor de derecho penal y, por lo tanto, voy a entrar en alguna cuestión penal. Hay que recordar que en el Código Penal el indulto está contemplado como una causa de extinción de la pena y que además hay una referencia en el artículo 4.3 a que el propio tribunal sentenciador puede dirigir una propuesta al Gobierno haciendo una petición de indulto cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones de la ley resulte penada una acción u omisión que a su juicio no debiera serlo o cuando la pena sea notablemente excesiva atendidos el mal causado por la infracción y las circunstancias personales del reo. Es importante hacer referencia a esto porque nos sitúa un poco ante lo que puede ser la orientación, el sentido del indulto. También hay que recordar un par de cuestiones más, y es que el reglamento penitenciario prevé también una vía para hacer una petición de indulto y, por tanto, nos permite ver esa relación que hay entre el indulto y la reinserción social de los condenados cuando por parte de la junta de tratamiento se eleve al juez de vigilancia una petición que tenga en cuenta la buena conducta, la actividad laboral, la buena evolución del condenado para que este a su vez, el juez de vigilancia, eleve la propuesta de indulto al Ministerio de Justicia. También hay que tener en cuenta que la ley española reconoce los efectos de los indultos dictados en otros países por mor del principio *non bis in idem*, eso es, cuando se regula en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial la aplicación extraterritorial de la ley penal, también en la ley de extradición, en el sentido de que si alguien ha sido indultado en otro país tiene efectos en el sentido de impedir que pueda perseguirse ese hecho en España.

También quiero hacer algunas referencias al derecho comparado, que es un tema que no se ha tocado mucho esta mañana y que puede ser útil de cara a fijar el marco más general en el que puede desenvolverse la toma de decisiones. Así podemos ver, sobre todo como primera constatación, que el indulto existe en prácticamente todos los países de nuestro entorno. Por hacer solo referencia a los más próximos, por ejemplo, los Estados europeos más grandes del mundo de la Europa continental, en Italia, existe con una denominación distinta, pues ahí al indulto se le llama *grazia*. Ellos tienen también un llamado indulto, pero es otra cosa que se parece más a la amnistía porque lo concede el Parlamento. Sin embargo, la *grazia* la concede —así lo prevé la Constitución italiana— el presidente de la República, es un poder del presidente de la República. Hay una sentencia de la Corte Constitucional del año 2006 —es importante señalarla porque es una diferencia con el caso español— que hace referencia a las finalidades esencialmente humanitarias del indulto —de lo que para ellos es la *grazia*— que sirve, por lo tanto, para atemperar el rigorismo en la aplicación pura y simple de la ley penal, favoreciendo la enmienda del reo y su reinserción social. También ha habido un debate sobre hasta qué punto es una prerrogativa presidencial o es necesario que haya una decisión del ministro de Justicia. La Corte Constitucional reconoció que es una decisión del presidente de la República, aunque es necesario que se tramite a través del ministro de Justicia y que conste la firma del ministro. En el Código de Procedimiento Penal se prevé el procedimiento. En Francia también la propia Constitución prevé el indulto, también llamado allí *droit de grâce* —es decir, el derecho de gracia— como prerrogativa presidencial. Por ciento, hubo una propuesta de Sarkozy, cuando fue presidente, de suprimirlo, pero luego no solo no se hizo, sino que él mismo dictó determinados indultos. También ahí se hace a solicitud del condenado —en Italia también puede ser también a solicitud de otras personas—, remitida al ministro de Justicia, de modo que el ministro y el presidente firman el decreto. En Alemania el indulto equivale a lo que allí se llama el *begnadigungsrecht*, que es competencia del presidente federal delegable en el Ministerio de Justicia solo para determinados delitos —traición, terrorismo—, mientras que para la mayor parte de delitos, los delitos ordinarios, el indulto es competencia de los Länder, o sea, de los Estados federados. Cada Constitución de cada Estado federado establece quién es la autoridad competente. En algunos casos se prevé que sea el Gobierno, en otros el presidente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 24

y en otros el Parlamento. Que sea competencia del Parlamento no es un caso raro porque, por ejemplo, en Suiza es siempre el Parlamento o los Parlamentos cantonales los que tienen la competencia para conceder los indultos, según que sea delito federal o delito competencia de los cantones. Si pasamos a los países anglosajones, solo haré una referencia muy breve a los Estados Unidos y al Reino Unido. En Estados Unidos existe el instituto del pardon, que es un poder del presidente previsto en la Constitución americana, artículo II.2, y también ahí ese poder hace referencia solo a la capacidad de indultar los delitos federales y militares, mientras que es competencia de los gobernadores indultar los delitos ordinarios que, como sabemos, son la mayor parte de los delitos en Estados Unidos. También hay una oficina especial, Office of the Pardon Attorney, que emite recomendaciones que en principio se entiende que no son vinculantes, y hay también órganos específicos en los Estados. En el Reino Unido está la Royal Prerogative or Mercy, que se ejerce por el soberano o la soberana —la reina en estos momentos—, pero siempre a partir de la decisión de los ministros, que pueden ser del Home Office o también pueden tener alguna intervención ministros de Escocia o Irlanda del Norte y respecto a personas condenadas. En el Reino Unido se da la particularidad de que el indulto es una institución muy en desuso, pero hay que tener en cuenta también que eso guarda relación con una particularidad del sistema británico y es la mucha mayor flexibilidad del sistema penal y judicial, de forma que no se producen tantas situaciones en las que se pueda considerar que hay una pena que se haya impuesto en un determinado caso que sea desproporcionada en relación con la gravedad del hecho porque el propio sistema ya tiene una mayor capacidad de reacción ante estos problemas. Como síntesis, elementos comunes en todos estos países son que existe en todos los Estados algo parecido al indulto, siempre diferenciado de la amnistía —y no me extendiendo en este punto porque creo que ya está claro cuáles son las diferencias entre el indulto y la amnistía—, siempre con la posibilidad de que sea parcial y en ese caso implique conmutación de la pena, y normalmente se permite solo el indulto respecto a casos en los que haya ya recaído condena, siempre con relación a razones de equidad o interés general. A partir de ahí las diferencias son más o menos, a grandes rasgos, las que hemos visto.

Entrando en lo que sería la elaboración doctrinal, la doctrina penal se ha ocupado no con un gran detalle desde el punto de vista de un desarrollo teórico pero sí se ha ocupado del estudio del indulto, y en general tiende a destacar que las críticas que se habían hecho en su momento en la Ilustración desde un idealismo radical a la institución del indulto han perdido su razón de ser. La realidad demuestra que en la práctica el indulto ejerce una función a la que no quiere renunciar ningún Estado. La pregunta sería cuál es esta función. Habría dos posibles vías para justificar cuál es el sentido y la función del indulto. La primera es que sirve o puede servir para resolver por vía de excepcionalidad —por supuesto, como ya se ha destacado mucho esta mañana— la tensión que puede haber entre legalidad y justicia material. Está claro que la legalidad tiende a la justicia, pero hay que aceptar esa válvula de escape que permita resolver casos en los cuales la legalidad finalmente no acabe materializándose en una resolución justa, y ahí es donde hay que recordar esos vocablos ya conocidos en la tradición jurídica del *summum ius, summa iniuria* o del *fiat iustitia, pereat mundus*. Es decir, el indulto está para evitar eso precisamente, entendiendo que eso será necesario en casos excepcionales o especiales; pero hay que disponer de ese recurso y ese es el sentido, o sea, permitir que se haga política criminal para satisfacer necesidades de justicia más allá de lo que es la estricta aplicación de la ley, y eso, además, tiene relación o sirve a finalidades y valores constitucionales, entre los cuales está, como sabemos, el valor de justicia.

También se relaciona el fundamento del indulto con lo que serían los fines de la pena y los fundamentos limitadores del *ius puniendi*. Sabemos que el ejercicio de la potestad punitiva está sometida a determinados límites, que son los principios informadores del derecho penal, y hay casos en los cuales la pena puede haber perdido su sentido para el condenado o para la sociedad, no dependiendo del tipo de delito, sino de las circunstancias concretas de cada caso, porque puede ser que la pena fuera desproporcionada ya en su momento o, lo que es más posible, que a pesar de que la pena hubiera sido proporcionada y, por tanto, plenamente justa en el momento de imponerla, haya pasado a ser injusto mantener esa pena, el encarnizamiento punitivo, cuando hay razones por las que cabe estimar que ha decaído el sentido de la pena en términos de prevención general o de prevención especial. Y eso está claro que está en línea con el principio de reinserción social que sabemos que es un valor constitucional y un derecho fundamental previsto en la Constitución. Está claro que hay un riesgo de abuso y por ello es necesario el control jurisdiccional.

Hay otra vía de justificación del indulto, esa más discutida, que remite a situaciones excepcionales, a casos en los que el indulto puede ser necesario para resolver un conflicto político, momentos de transición

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 25

—transición que no simplemente debe ser entendida como aquello a lo que normalmente nos hemos referido cuando se ha hablado de la Transición española—, a necesidades de pacificación, de tensión entre paz y justicia. Si miramos el derecho comparado, vemos que hay muchas situaciones en las cuales el indulto ha sido un buen mecanismo para dar respuesta a estas necesidades sociales. Ahí lo dudoso sería hasta qué punto el sentido del indulto puede aparecer confundido con el de la amnistía, pero entiendo que también —y lo entienden muchos autores— puede haber lugar para el indulto y no solo para la amnistía en estas situaciones excepcionales. También la doctrina administrativa se ha referido al indulto y lo ha hecho, por ejemplo, en el artículo de Tomás Ramón Fernández sobre el control jurisdiccional de los derechos de indulto a partir de la aquí ya muy citada sentencia de 20 de noviembre de 2013, sobre el caso kamikaze que aquí tanto se ha citado en la anterior comparecencia. Pues bien, es para destacar cómo en la actualidad está asentado en la jurisprudencia el criterio según el cual los decretos de indulto deben ser en todo caso motivados. Sin embargo, hay que matizar ahí que sentencias posteriores del Tribunal Supremo, en su Sección tercera, han aclarado que el deber de motivación hace referencia a los casos en que se concede el indulto pero no a los casos en que se deniega, y eso tiene que ver con alguna de las preguntas que se han hecho antes y a las que, de algún modo, al menos desde el punto de vista de la legalidad vigente y de su aplicación por el Tribunal Supremo, dan respuesta estas sentencias.

Otra cuestión a la que quiero referirme es a los estudios que se han hecho sobre la aplicación del indulto. En lo que serían estudios empíricos, prácticamente el único que he alcanzado a conocer es un estudio dirigido por Antonio Doval y publicado recientemente —bueno, no tan recientemente, en el año 2011— en la *Revista Española de Investigación Criminológica*, que estudia todos los indultos que se habían dictado en España en el arco comprendido entre los años 2000 y 2008. Como resumen en ese estudio se pone de manifiesto que había habido más indultos concedidos por el PP que por el PSOE; aunque ese dato podría relativizarse y creo que no es el más importante, puede tener que ver sobre todo con el hecho de que en un solo día se concedieran más de 1300 indultos, en diciembre del año 2000, por parte de un Gobierno del PP, con apelaciones al año jubilar y al milenio, algo que fue en ese momento muy comentado y muy criticado. Otros datos son que se han concedido el doble de indultos a mujeres que a hombres, en porcentajes sobre penados, y el total de indultos ha sido de 4667, con una media anual de 519; podríamos decir que el número de indultos que se ha concedido —aunque quizá con una tendencia a la baja en los últimos años— ha sido elevado en España, en general. En cuanto a clase de delitos, por orden de porcentaje de delitos indultados, los delitos sobre los que han recaído más decisiones de indulto han sido los delitos contra la Administración pública, seguidos por los de homicidio, falsedades, patrimonio, lesiones, salud pública, tráfico, terrorismo, negativa al cumplimiento del servicio militar y prestación social sustitutoria —estábamos hablando de unos años en los que todavía no se habían derogado estos delitos—, delitos contra la libertad, delitos sexuales y delitos de violencia doméstica; es importante tener en cuenta que, pese a que uno de los ámbitos sobre los que se ha puesto el foco, por lo que he visto en la proposición de ley y en las enmiendas, es el de los delitos sexuales y la violencia doméstica, ha habido poquísimos indultos que se hayan otorgado hasta el momento por estos delitos. La mayor parte de indultos concedidos han sido indultos parciales o conmutaciones, un 75%, y solo un 25% de los casos han sido indultos totales. En varios casos es frecuente, diríamos, que se hayan previsto algunas condiciones como no cometer delitos, someterse a un tratamiento de deshabituación o hacer efectiva la responsabilidad civil. Otra cuestión que precisamente se destacaba en este estudio es que un problema de los indultos que se han concedido en España en general ha sido la falta de motivación. Por eso entendemos que esa sentencia del año 2013 puede haber indicado un cambio de rumbo porque lo que ha hecho ha sido precisamente responder a una situación que estaba caracterizada por la falta de motivación y eso es lo que puede haber contribuido a que haya levantado tantas suspicacias el ejercicio del derecho de indulto en la medida en que se ha podido ver como un elemento de irracionalidad o de arbitrariedad y no sea sometido a los cánones de la motivación y la razonabilidad.

Para no alargarme más, voy a concluir con unas propuestas que deben ser entendidas como algo que hago con el ánimo de poder contribuir a un mejor debate y consideración de todos los argumentos y elementos de juicio necesarios. La primera, que se ha mencionado mucho aquí pero que me parece una de las más importantes, es que es necesario que los indultos estén motivados. Por tanto, el deber de motivación es algo que debería establecerse de modo expreso en la reforma de la ley porque, aunque ya lo haya dicho el Tribunal Supremo, no olvidemos que en esa misma sentencia del 2013, hoy tan citada, había no uno sino varios votos particulares que precisamente incidían en esa tradicional idea de que el indulto es un acto libérrimo del gobernante que conecta con esa idea antigua de la prerrogativa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 26

mayestática del soberano. Precisamente no está el tema suficientemente resuelto como para que, entiendo, se pueda obviar la oportunidad de que una reforma de la ley establezca de modo expreso la obligación de motivar al menos los casos en los que se conceda el indulto; otra cosa sería los casos en que se deniega. Es evidente que por el carácter excepcional del indulto y porque ha habido antes toda una serie de sentencias y una sentencia firme en la que se habrá motivado la condena, no es tan necesario que se motive la denegación y quizás ahí podría valer una motivación más estereotipada, que es lo que se debería evitar sobre todo en una motivación de concesión de indulto. Eso excluiría que las motivaciones del indulto puedan ser irracionales, motivaciones de *ancien régime*, por ejemplo esas referencias al milenio, a que hay una cofradía que tiene unos privilegios que le vienen desde el antiguo régimen. Es obvio que eso no tiene razón de ser en una institución de base constitucional y eso se evitaría, evidentemente, si hubiera una necesidad de motivación del indulto y, además, entiendo que la ley —eso podría ser más discutible— podría establecer algunas causas para la concesión del indulto. Ciertamente ahí se podría decir que con eso se jurisdiccionaliza y se desnaturaliza un poco el indulto, pero al menos es algo que tiene la importancia suficiente como para que lo consideren en sus debates, diría yo. Por ejemplo, motivos podrían ser que la pena resulte desproporcionada respecto de la gravedad del delito cometido. Dos, que la pena no pueda seguir alcanzando sus fines respecto a la sociedad, al penado y a la víctima, para los casos en que ha habido una evolución positiva del penado respecto a la expectativa de reinserción; casos de pena natural; casos en que haya habido petición de la víctima; también los casos en que el cumplimiento de la pena represente un obstáculo para un proceso de pacificación o de resolución de un conflicto social. Una posibilidad es que la ley previera ese posible catálogo de causas.

Otra cuestión que también me parece importante es la no exclusión de determinadas categorías de delitos. Sé que eso está encima de la mesa, sé que ha habido propuestas en este sentido, pero tengo que decirles cuál es mi opinión, ya que comparezco, y mi opinión, a partir del estudio de lo que es el indulto y de la regulación en otros países, es que poner un catálogo de limitaciones es desnaturalizar la institución del indulto. El indulto está precisamente para aquellos casos en los cuales, pese a que se trata de un delito que recibe una reprobación social —todos los delitos reciben una reprobación social; el reproche social es inherente a una sentencia condenatoria, es un reproche no solo al hecho sino al condenado, al que cometió ese delito—, hay razones excepcionales por las que en el caso concreto —por tanto, no razones referidas a la categoría abstracta de delito— se considera de justicia poder indultar. Por tanto, entiendo que es una contradicción con la propia idea del indulto que pueda excepcionarse en determinados delitos, sean los delitos que sean.

Otras cuestiones que me parecen importantes: explicitar que el informe del tribunal sentenciador no es vinculante. Creo que es importante que esté el informe del tribunal sentenciador —ya está en la ley de 1870—, pero quizá sería interesante explicitar que ese informe no tiene por qué tener carácter vinculante. O, por ejemplo, que puedan ponerse determinadas condiciones relacionadas con la víctima. Ha salido también este tema. Una cuestión que creo que podría ponerse en la ley es que haya habido un esfuerzo por reparar el daño causado. La ley actual ya prevé que el indulto no se extienda a la responsabilidad civil, lo cual no quiere decir que el indulto se condicione a que haya habido alguna actitud de reparación por parte del condenado, porque puede que este tenga una condena civil, que se le dé el indulto y ya pagará en su momento. Con lo cual, si ya se le ha indultado, las motivaciones para pagar serán muy pocas, sobre todo en un momento en que la legislación penitenciaria precisamente condiciona determinados beneficios penitenciarios, como el tercer grado o la libertad condicional, a que se haya hecho un esfuerzo de reparación en favor de la víctima. Entiendo que ahí la cuestión no sería tanto la responsabilidad civil del delito sino que se haya mostrado algún esfuerzo de reparación a favor de la o las víctimas. Por supuesto, podría preverse también en la propia ley la posibilidad de recurso por si pudiera haber alguna duda al respecto en algún momento.

Finalmente, existe la posibilidad de que lo que hoy en día se prevé en el artículo 206 del Reglamento Penitenciario —antes me he referido a ello— pudiera elevarse en este caso a la Ley Orgánica General Penitenciaria y no a otra. Es decir, la iniciativa legislativa en curso podría contemplar la posibilidad de introducir una reforma de la Ley General Penitenciaria para que lo que ahora está en el Reglamento Penitenciario pudiera elevarse a rango de ley. Esta es una posibilidad más que en todo caso les invitaría a considerar. Con esto termino para no extenderme más respecto a la previsión y para poder responder a lo que ustedes consideren oportuno.

Muchas gracias.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 27

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Comenzamos con el turno de intervenciones. Por el Grupo Parlamentario Mixto, la señora Ciuró tiene la palabra.

La señora **CIURÓ I BULDÓ**: Muchas gracias, señora presidenta, y muchas gracias, señor compareciente, por sus explicaciones.

Me gustaría hacerle una pregunta al hilo de lo manifestado por el compareciente anterior para conocer su parecer al respecto. Él ha dicho que encontraría conveniente que esta ley del indulto fuese ley orgánica en el supuesto de que afectara a derechos fundamentales. Se ha establecido aquí por parte de algunos grupos un catálogo de delitos que pretendían ser extraídos de la gracia de la institución, catálogo que, en opinión de esta diputada, podría implicar que la norma dejase de tener una vocación general y abstracta para tener una vocación individual y concreta, es decir, que afectara a personas concretas o a delitos concretos, con lo cual se perdería la generalidad y la abstracción de la norma que es el objetivo final de toda norma, por lo que no sé si tramitar esta ley como orgánica evitaría futuras veleidades con relación a esta institución a la vista de la tendencia que, en opinión de esta diputada y con todos los respetos, tiene este Estado a la autodestrucción a nivel de garantía de derechos fundamentales. Por tanto, no sé si este sería un mecanismo de autoprotección para evitar determinadas veleidades futuras.

Gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario PNV, señor Legarda.

El señor **LEGARDA URIARTE**: Muchas gracias, presidenta, y muchas gracias también a nuestro compareciente por las explicaciones y las opiniones que ha vertido sobre la institución del indulto.

Coincido con lo que usted manifiesta respecto a las limitaciones en los listados y respecto a los informes vinculantes, pero me gustaría plantearle alguna cuestión respecto a la motivación. Le comentaba al anterior compareciente que al final la motivación se estaba construyendo no tanto como una motivación controlable por los tribunales respecto a si cumplía las finalidades del empoderamiento legal, o sea, si cabía una desviación de poder, sino más bien para que no hubiera resoluciones arbitrarias, lo cual es distinto. Creo que hay una coincidencia en cuanto a que debe darse una motivación, la cuestión es con qué finalidad, si es para evitar la arbitrariedad o si es para testar si se cumple la equidad u otros intereses públicos, lo cual creo que es distinto. Me gustaría que nos dijera si la motivación se podría solucionar a efectos de arbitrariedad olvidándonos —entre comillas— de un control judicial, más allá del vinculado a la arbitrariedad, mediante el establecimiento de un trámite parlamentario, de manera que dicho control político o, por decirlo de otra manera, ese control de opinión pública se ejerciera desde la Cámara, no digo para sustituir la actividad del Gobierno, porque la Constitución recoge esta reserva del Gobierno, sino para permitir el impulso y el control. En consecuencia, no se trata de sustituir a nadie en la decisión. Hablamos de que no puede haber actos totalmente libérrimos, pero como pensamos en categorías dentro de la Administración y acudimos a los tribunales, me gustaría saber si eso no se podría solventar a partir de una participación parlamentaria establecida en la ley, como digo, no para sustituir pero sí para evitar la discrecionalidad del momento social o la opinión público-política que haya en cada momento.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, el señor Tardà.

El señor **TARDÀ I COMA**: Gracias.

Quiero hacer un par de preguntas solamente a efectos de aclaración tanto por su parte como de los comparecientes que le han precedido y los que comparecerán mañana. Creo que haciendo alusión a la República de Italia ha hablado del indulto y de la amnistía y, si no he oído mal, ha hecho referencia a la competencia del Parlamento en todo aquello relacionado con la figura de la amnistía y al presidente de la República con respecto al indulto. ¿Tiene usted conocimiento de los puntos de intersección que se dan entre la figura del indulto y la figura de la amnistía en las sociedades actuales y en los Estados europeos? Si tuviera algún conocimiento al respecto y nos lo pudiera transmitir sería interesante, puesto que es evidente que se trata de dos figuras que vienen cargadas siempre, en todos los lugares y en todas las coyunturas, de un alto contenido político.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 28

En segundo lugar, ¿sería absurdo pedirle una aclaración sobre la existencia de la imposición de la gracia? Es decir, es evidente que parece un sinsentido, pero con relación al concepto de imponer la gracia en un Estado democrático, ¿cuál es la actitud y el derecho del penado a no verse reconocido en la gracia? Atendiendo al hecho de que usted nos ha hablado de derecho comparado y a que la visión global que nos ha dado ha sido muy interesante, no sé si tiene conocimiento de situaciones que pudieran ser tenidas en cuenta ahora que estamos en la fase de comparecencias. Por cierto, yo me refería a los indultos de 2017, porque todavía no estoy en 2019; es decir, no me refería a los indultos de 2018, sino a los indultos de 2017. Lo digo para aclarar al compañero del Partido Popular que ciertamente me refería a los indultos del año anterior al precedente.

Creo que es evidente que el Consejo General del Poder Judicial tiene el prestigio por los suelos. Es más, yo creo que todos sabemos que incluso personas que forman parte del Consejo General del Poder Judicial son hoy vistas, al menos por una parte importante de la ciudadanía, como personas si no corrompidas o corruptas, al menos sí como personas que sirven a los poderes fácticos y económicos, y creo que el señor Lesmes es el ejemplo paradigmático de todo ello. Por otro lado, también sabemos que se han dado procedimientos que ponen en cuestión la honradez de según qué jueces. Esto es evidente.

Dado que la figura del indulto viene del Antiguo Régimen, ¿no es un contrasentido que el indulto acabe siendo la garantía o el instrumento para corregir según qué escenario? Esto en una sociedad avanzada. Si comparamos un Estado democrático avanzado como el español con otros similares —siempre voy a lo mismo, es decir, a las pistas que nos ha dado usted respecto al derecho comparado—, ¿hay escenarios parecidos que usted conozca? Si puede aportar algo, sería interesante conocerlo.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, el señor Gómez Balsera.

El señor **GÓMEZ BALSERA**: Muchas gracias, presidenta, y muchas gracias, señor Tamarit, por su comparecencia, por ese análisis de derecho comparado que ha compartido con esta Comisión y por esa referencia a la doctrina penal que acertadamente ha introducido.

En cuanto a las propuestas que usted ha formulado, podemos coincidir en que efectivamente la gracia de indulto sea motivada, como ya indica la jurisprudencia del Supremo y, como usted estaba presente en la comparecencia anterior, ha oído cómo el anterior compareciente se mostraba en contra de que las denegaciones de la concesión de los indultos sean igualmente motivadas. Me gustaría conocer su opinión al respecto.

Ha dicho usted también que poner un catálogo de limitaciones sería desnaturalizar la institución y, sin ánimo de polemizar pero por dejar constancia, también cabe una interpretación contraria. Cabría decir que establecer un catálogo de excepciones al ejercicio de la gracia de indulto podría aportar seguridad jurídica y transparencia y ello no sería desnaturalizar la institución sino que podríamos entender que lo que hace es limitar la arbitrariedad del ejercicio de esa gracia, que debería ser, a mi modo de ver, discrecional. Pero, como digo, no lo hago con el ánimo de polemizar.

Solo le voy a hacer otra pregunta muy concreta. Como catedrático de Derecho Penal que es, me interesaría conocer su opinión acerca de si la concesión de la gracia de indulto debería extenderse a la supresión de los antecedentes penales, como plantea alguna de las enmiendas presentadas.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Gracias.

Por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos, el señor Moya tiene la palabra.

El señor **MOYA MATAS**: Gracias, presidenta. *Moltes gràcies, senyor Tamarit, perquè ens ha donat una explicació molt interessant i que ens enriqueix molt.*

Usted ha introducido en su exposición —de hecho nos lo ha recordado— que la petición de indulto puede ser promovida no solo a instancias del penado o de la defensa de la persona penada sino también a petición del propio tribunal sentenciador e incluso a instancias del propio centro penitenciario, que a través de la junta de tratamiento lo puede elevar al juez de Vigilancia Penitenciaria para que sea este el que promueva el indulto. Y ha hablado también —es francamente interesante— de la conveniencia de introducir en esta reforma de la Ley de indultos esta figura, de manera que no esté en el reglamento sino que sea expresamente reconocido en la ley. Al hilo de los comentarios que le ha hecho el señor Tardà,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 29

quisiera saber su opinión en estos casos, es decir, cuando el indulto está solicitado o promovido no a instancias de la persona condenada sino a instancias del centro penitenciario, del juez de Vigilancia Penitenciaria o a instancias del tribunal sentenciador. En este caso se requeriría el informe del tribunal sentenciador, que no sería vinculante —como usted había propuesto—, también el informe del ministerio fiscal y también, en su caso, cuando la víctima sea determinable, el informe de la víctima, informe que sería especialmente ponderado a raíz de lo que ha defendido el anterior compareciente. Entiendo que solicitaría también el informe de la propia persona penada, la persona que en su caso sería beneficiada por el indulto, pero de la misma manera que los anteriores informes —el del tribunal, el del fiscal y el de la víctima— no serían vinculantes, quisiera saber si este informe de la defensa del penado sería vinculante en el caso de que el informe fuera negativo o sencillamente fuera omisivo, es decir, cuando la propia persona beneficiada en el momento en que se recaba su opinión o su voluntad sencillamente se limite a no informar o a informar en contra. Le pregunto si sería posible otorgar el indulto incluso en contra de esa manifestación. Usted en su exposición del sentido del indulto también apuntaba la conveniencia de este instituto como instrumento ante conflictos políticos, a pesar de esta línea delgada respecto a la institución de la amnistía, que tal vez encajaría mucho más porque es una institución mucho más política. Pero, en tanto en cuanto usted defendía también el indulto para estos casos, me interesaría saber su opinión en general respecto a la actitud renuente o contraria de la persona beneficiada por el indulto en todos los casos en general y también ante una situación de conflicto político.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista, el señor Cámara tiene la palabra.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Muchas gracias, señora presidenta.

En principio no tenía pensado intervenir, pero hay una cuestión en la que quisiera decir algo, que ha sido objeto de apreciación por el anterior compareciente y ha habido varias preguntas en este sentido. Me refiero a la cuestión de si esta ley debería ser una ley orgánica o una ley ordinaria. El compareciente no ha dicho hasta ahora nada al respecto, pero yo quisiera hacer alguna apreciación en el sentido siguiente. Me ha parecido que ha habido intervenciones contradictorias. El llamado derecho de gracia no es un derecho fundamental y el artículo 81 de la Constitución se refiere a la reserva de la ley orgánica para el desarrollo, entre otros, de los derechos y libertades fundamentales. Y el Tribunal Constitucional tiene una jurisprudencia muy estricta en el sentido de que esa reserva hay que entenderla para el desarrollo de los derechos fundamentales. Por consiguiente, cabría también traer a colación todos los argumentos que el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve. No se puede petrificar el ordenamiento llenándolo de leyes orgánicas cuando no están ajustadas a la reserva; no se puede afectar tampoco el principio democrático de decisión por mayoría cuando no se trata de una de las cuestiones específicamente previstas en la reserva material del artículo 81 de la Constitución. Por tanto, el rango de ley orgánica se tiene que limitar a la reserva del artículo 81. Si una ley ordinaria no puede invadir la reserva de ley orgánica, tampoco la ley orgánica puede salirse de su ámbito de reserva material, que es precisamente el que le marca el artículo 81 de la Constitución. Simplemente quería hacer esta observación, a la vista del debate que se ha entablado en estas comparecencias.

Por lo demás, estoy muy en la línea de las consideraciones tan relevantes que ha hecho el compareciente en relación con la legislación sobre el indulto.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Por parte del Grupo Parlamentario Popular, el señor García-Tizón.

El señor **GARCÍA-TIZÓN LÓPEZ**: Muchas gracias, presidenta.

Señor compareciente, nuestro grupo le saluda y le agradece igualmente su presencia en esta sesión del día de hoy. Quiero manifestar —aunque supongo que usted también lo sabrá— que nuestro grupo no fue partidario de que tuvieran lugar estas comparecencias. En primer lugar, por la extemporaneidad del momento de tramitación de la ley, ya que había terminado hacía tiempo el periodo de enmiendas. En segundo lugar, porque la finalidad o el beneficio que pudiera obtenerse de las mismas podría haber tenido sentido antes de aquel periodo de enmiendas, pero una vez concluido el periodo de enmiendas, difícilmente se pueden obtener más beneficios de las mismas. Sin perjuicio de ello, quiero manifestarle nuestro más absoluto respeto, consideración y agradecimiento por sus palabras.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 30

La sensación de nuestro grupo es que con estas comparecencias lo único que se ha producido es un retraso indebido de la tramitación del proyecto de ley porque los distintos temas que han ido surgiendo ya estaban anunciados. Antes, incluso en el propio acto de toma en consideración de esta ley, nuestro grupo ya anunció que, junto con los delitos que el grupo proponente excluía de la posibilidad de indulto, con esa misma naturaleza o finalidad nuestro grupo propondría unos cuantos, pero al final se contrajeron aquellos que tenían señaladas las penas más graves. En la enmienda del Grupo Popular lo que se advierte es que las figuras delictivas a las cuales no se aplicaría el indulto estaban caracterizadas por la extensión, por la importancia de la pena.

Dicho esto, se ha venido hablando de unos temas que inicialmente ya se sabía que iban a quedar así: el tema de la motivación, el del elenco o no elenco, la relación o no de los delitos a los cuales podía aplicarse, si era conveniente o no; también se ha planteado en estos últimos tiempos si debía tener o no el carácter de ley orgánica y cuáles eran los titulares de la potestad, del ejercicio, de la facultad del derecho de gracia. Cada uno de los comparecientes y de los portavoces de los distintos grupos más o menos han expresado su opinión; la suya también la conocemos acerca de la motivación y de la lista de exclusión o no de determinados delitos. Yo simplemente le voy a pedir su opinión sobre el alcance o la posible inconstitucionalidad que podría haber al no hacerla mediante ley orgánica, de incorporar o no un elenco de figuras delictivas y ante el hecho de la retroactividad que aparece en el propio texto de la proposición de ley.

Muchas gracias.

La señora **PRESIDENTA**: Muchas gracias.

Para concluir, tiene la palabra el señor Tamarit.

El señor **TAMARIT SUMALLA** (catedrático de Derecho Penal de la Universitat de Lleida y de la Universitat Oberta de Catalunya): En primer lugar, si les parece, responderé a todas las intervenciones que han hecho referencia al tema de la reserva de ley orgánica, concretamente a las de los representantes del PDeCAT, del Grupo Socialista y parcialmente del Grupo Popular. No voy a enmendar la plana a lo que ha comentado antes mi colega administrativista, además sé que aquí también hay especialistas en Derecho Constitucional y como penalista tampoco quiero entrar en esta materia. Sí me parece razonable la opinión que he escuchado antes respecto a que no hay un claro mandato para que deba legislarse a través de ley orgánica porque está claro que no es desarrollo ni tampoco limitación; podría ser desarrollo o limitación de derechos fundamentales. No hay un derecho fundamental al indulto. Cuando se habla del derecho de gracia se asume que ese derecho lo tiene originariamente el monarca y posteriormente el gobernante y, por tanto, no es un derecho; es lo contrario de un derecho. En este sentido, veo que no hay una obligación constitucional de legislar mediante ley orgánica. A partir de ahí se trataría de una cuestión de hasta qué punto consideramos que en los casos de duda puede ser más o menos razonable optar por la ley orgánica que aporta más garantías. Como digo, a este respecto tampoco quiero entrar en más cuestiones que ya se han tratado por otros colegas antes. Esto en cuanto a la cuestión sobre la ley orgánica.

Con respecto a la intervención del señor Legarda, que hacía referencia a la motivación, no acabo de ver muy claro que haya una diferencia tan nítida entre la motivación como control frente a desviación de poder o frente a arbitrariedad o respecto a garantizar la equidad, es decir, que el indulto tienda a razones de equidad o a intereses públicos. En cualquier caso, la motivación sirve para todo. Está claro que la motivación es necesaria por el principio del artículo 9.3 de la Constitución española, la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, y está claro que en el ejercicio del derecho de indulto por parte del Gobierno hay un riesgo de incurrir en arbitrariedad. También se puede ver desde el punto de vista de la equidad, de que sean intereses públicos y no privados, pero fundamentalmente es un tema de arbitrariedad.

En cuanto al trámite parlamentario como control, ya he dicho que en algunos países es incluso el Parlamento el que tiene la decisión. No es lo que sucede en la mayor parte de Estados, de países o de sistemas jurídicos, tampoco es lo que hasta ahora ha existido en España ni nadie está pidiendo que sea una decisión del Parlamento, pero sí podría ser oportuno introducir algún tipo de control parlamentario que fuera *ex ante* o *ex post*. El problema de que sea *ex ante* es que, como ya alguien nos ha recordado, hay toda una lista de informes previos para el indulto. Imaginemos un caso en que nos encontremos ante un problema de dilaciones indebidas y que ese sea uno de los motivos que pueda haber coadyuvado a que sea razonable dar un indulto y que encima le estemos poniendo más trámites previos. Quizá un trámite previo, un control parlamentario *ex ante*, podría alargar excesivamente el proceso, pero, por ejemplo,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 31

podría preverse en la ley que hubiera un deber de informar *ex post* sobre los indultos y, en todo caso, someterse a debate público, con lo cual se reforzaría ese control frente a la arbitrariedad. Incluso, como he dicho, hay algún Estado en que existen órganos o comisiones *ad hoc* que pueden ser una forma de filtro o control. Esa podría ser otra posibilidad.

En cuanto a la intervención del señor Tardà, que se refería a la diferencia entre indulto y amnistía, la diferencia tiene que ver fundamentalmente con los efectos. La amnistía tiene unos efectos más radicales porque comporta que el delito es como si no hubiera existido ante el derecho; por tanto, se extinguen todos los efectos del delito, no solo se extingue una pena o determinadas penas o una parte de una pena, sino que se extinguen todos los efectos del delito. Esto tiene que ver con el concepto de amnistía, que es el olvido del hecho, es como si no hubiera pasado nada, es borrón y cuenta nueva. El efecto de la amnistía es mucho más radical y por eso está más vinculado a determinados momentos de cambio, de conflicto, de refundación política, y hace referencia no solo a casos particulares, como el indulto que tiene que ser estrictamente particular, como sabemos, y no general, sino que también puede tener un carácter más generalista y acordarse a través de una decisión del Parlamento.

En cuanto al fundamento de la gracia y los escenarios, ya he dicho que el fundamento que puede tener en un Estado democrático y constitucional no tiene que ver con la historia, con los orígenes del indulto. Hay tantas cosas que tienen que ver con las instrucciones jurídicas y sobre todo con el derecho penal que, si nos remontamos a la historia, nos encontramos con cosas que no tienen nada que ver con lo que hoy en día entendemos que es el sentido de las cosas. Por lo tanto, está claro que el indulto debe ser refundado de algún modo en cuanto a cuál es su fundamento y su finalidad político-criminal. No sé si lo que me pregunta tiene que ver con hechos como, por ejemplo, que el indulto implica una actitud de arrepentimiento o alguna exigencia respecto al penado, algo que conecta con lo que se preguntaba por parte del Grupo de Unidos Podemos. En los casos en que el indulto no sea a instancias del penado sino a través de otras personas, ¿qué pasa si el penado —perdone que conecte las dos preguntas pero veo que tienen relación— no dice nada o no manifiesta expresamente al menos su consentimiento con el indulto? Eso, con la legislación vigente, no es óbice para que se pueda tirar adelante con el indulto, otra cosa es que quien tiene derecho a indultar también tiene derecho a poner condiciones, pero entiendo que eso no tendría por qué estar en la ley, incluso no sería bueno que en la ley hubiera más límites de los estrictamente necesarios porque por naturaleza el indulto tiene que hacer referencia a casos excepcionales y es imposible prever y es mejor no intentar prever todas las circunstancias de casos concretos que se puedan producir. Por lo tanto, eso debería quedar a merced de la decisión —que necesariamente tiene que motivarse— que pueda tomar el Gobierno, en su caso. Se ha incidido en la pregunta de Podemos respecto a la amnistía y el indulto y el tema del conflicto. No sé si he contestado, pero si quiere más aclaraciones, las puedo dar.

Respecto a las preguntas del Grupo Ciudadanos, yo creo que había dicho ya que no es lo mismo conceder que denegar un indulto. Frente a una propuesta de concesión, si el decreto tiene que ser un decreto de concesión, hay que motivar, porque se parte de que hay que pasar por encima, por así decirlo, de una decisión jurisdiccional que ha sido previamente motivada, que es la decisión condenatoria. Por tanto, en la medida en que solo por razones excepcionales se puede indultar, hay que explicar cuáles son esas razones. Es distinto en el caso de denegación. En el caso de denegación la motivación de alguna forma ya es la que se ha hecho en la sentencia, aunque ahí deberíamos recordar el principio general de derecho administrativo de que las resoluciones deben ser motivadas y, por tanto, cuando un ciudadano se dirige a cualquier órgano de la Administración haciendo una petición, de alguna forma se tiene que motivar el porqué no se le da la razón respecto a lo que pide. Por tanto, yo entiendo que sí debe haber una mínima motivación, aunque no es lo mismo. Quizás no he sido muy claro, porque no he dicho que no, he dicho más bien que sí convendría que hubiera alguna motivación, pero no es de la misma importancia que debe tener en los casos de concesión del indulto.

Respecto a las preguntas del representante del Grupo Popular sobre el elenco de delitos y sobre otros aspectos que puedan incidir en una posible inconstitucionalidad, es siempre arriesgado predecir pronunciamientos del Tribunal Constitucional, sobre todo en cuanto a temas sobre los que no ha habido un previo pronunciamiento reciente y claro. Por tanto, siempre hay que hacerlo con cautela. ¿Podría considerarse que poner un elenco de delitos respecto a los cuales en abstracto y con carácter general y absoluto se excluya el indulto afecta al principio de igualdad? Eso se ha dicho aquí antes. Yo no tengo claro que sea un problema de igualdad. Yo creo que tiene que ver más bien con que es algo que vendría a desvirtuar el sentido del indulto. La Constitución no dice explícitamente cuál tiene que ser el sentido del

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 698

9 de enero de 2019

Pág. 32

indulto, pero más allá de la Constitución también hay cuestiones de razonabilidad que tienen que ver con lo que el estudio del derecho, el derecho comparado y la teoría jurídica nos pueden aportar. Es desde esas premisas desde las que me he manifestado favorable a que no se restrinja la potestad de indultar respecto a determinadas categorías abstractas de delitos.

Respecto a la retroactividad y la ley orgánica, me he pronunciado también. Ahí habría que recordar que artículo 9.3 prohíbe la retroactividad no solo de las disposiciones sancionatorias sino de las disposiciones que se puedan considerar como restrictivas de derechos. ¿Es restrictiva de derecho una ley que pone obstáculos al ejercicio del derecho a indultar por parte del Gobierno que hasta ese momento no había? Es cierto que eso supone de alguna forma una disposición desfavorable y que por tanto puede defraudar expectativas. ¿Hasta qué punto estamos hablando de legítimas expectativas? Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional yo creo que sería dudoso que el Tribunal Constitucional pudiera llegar a decir que eso contradice la Constitución, el que intentara aplicarse con carácter retroactivo. Sin duda sería más seguro intentar establecer alguna cláusula transitoria que permitiera no aplicar de modo absolutamente retroactivo una modificación de la ley. Dicho lo cual hay que abordar el problema de la retroactividad hasta cuándo, porque si entendemos la retroactividad en sentido penal, como el momento en que se haya cometido el delito, imaginemos a dónde nos deberíamos remontar. Solo se podría aplicar una ley de indulto más restrictiva que la anterior a casos de delitos que hubieran sido cometidos a partir de la entrada en vigor de la ley. Eso va un poco más allá de lo que es ese derecho a prever las consecuencias de la comisión de un hecho delictivo por parte del potencial delincuente, que de alguna forma supone plantearse cuáles serían las expectativas de ser condenado y a qué pena. No sé si se podría considerar que en estas expectativas entra también lo de: y si me condenan, en todo caso me puedo quedar tranquilo porque me pueden indultar. Le pueden indultar cuando se trata de una institución que tiene naturaleza por definición excepcional... Yo creo que está muy cogido por los pelos el tema de la retroactividad. No sé si con eso aclaro mucho porque tampoco es un tema de blanco o negro.

La señora **PRESIDENTA**: Si no queda ninguna duda por parte de los portavoces, suspendemos la sesión hasta mañana.

Eran la dos y cinco minutos de la tarde.

cve: DSCD-12-CO-698