



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

30 de septiembre de 2022

Núm. 279-1

Pág. 1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**122/000255** Proposición de Ley para la modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

**Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Ciudadanos.

Proposición de Ley para la modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de septiembre de 2022.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley para la modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de septiembre de 2022.—**Edmundo Bal Francés**, Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 279-1

30 de septiembre de 2022

Pág. 2

### PROPOSICIÓN DE LEY PARA LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE 18 DE JUNIO DE 1870 ESTABLECIENDO REGLAS PARA EL EJERCICIO DE LA GRACIA DE INDULTO

Exposición de motivos

#### I

La prerrogativa de los indultos ha acompañado al ordenamiento jurídico español, oficialmente, desde el año 1870, aunque hubiera figuras similares en el pasado. Se trata de una potestad concedida, originalmente, al Rey, y posteriormente al Gobierno de la nación, con el objetivo de perdonar el cumplimiento de una pena consecuencia de un delito, sea de forma parcial o total. Una medida de gracia, por ende, que tenía un amplio margen para la discrecionalidad del poder a cargo de la misma, y cuya regulación ha sido modificada por la Ley 1/1988, ya en democracia, pero sin llegar a entrar en grandes cambios sobre su esencia original.

Es lógico que exista esta figura en un Estado de Derecho. Aunque suponga una cierta intromisión del Poder Ejecutivo en la labor del Poder Judicial, no cabe duda de que pueden existir razones de peso para perdonar el cumplimiento de la pena a determinados reos. Sin embargo, la regulación existente hasta ahora ha navegado entre las aguas de la discrecionalidad y la arbitrariedad, sin establecer unos requisitos suficientes de transparencia y motivación que puedan ayudar a fiscalizar la decisión tomada por el Ejecutivo a este respecto.

Esta proposición de ley pretende sentar sobre bases más sólidas el procedimiento de concesión de indultos en nuestro país, construyendo sobre la Ley de 1870 y las modificaciones introducidas hace treinta y cuatro años. El debate generado por indultos recientes ha reavivado la demanda por unas líneas maestras más claras en esta materia. Así, esta reforma establece unas limitaciones a la prerrogativa del indulto, compele al Gobierno a motivar de manera adecuada su decisión y al penado a mostrar arrepentimiento por el delito cometido, en aras del perdón de su pena.

#### II

Ha de considerarse que, si bien la idea subyacente al Derecho Penal, última ratio de nuestro ordenamiento jurídico, es la reinserción social, hay delitos que, por su gravedad y las consecuencias sociales derivadas de los mismos, no pueden ser objeto de indulto. Esto no choca contra los principios del Derecho Penal, sino que supone una matización al ejercicio de esta prerrogativa, conforme a la cual aquellos que han puesto en peligro los derechos y libertades de los ciudadanos no pueden ser indultados de manera discrecional, con el consiguiente peligro para la pervivencia del Estado de Derecho. España sigue siendo una democracia no militante, y este precepto no violenta esa condición, pero introduce mecanismos de defensa frente a intentonas de regresión iliberal o antidemocrática en nuestro sistema.

Por ello, la reforma establece que los condenados por delitos de rebelión o sedición, así como aquellos condenados a prisión permanente revisable no puedan ser objeto de esta medida de gracia, habida cuenta de que sus casos requieren de algo más que la mera intervención discrecional del Poder Ejecutivo. Cabría imaginar situaciones en las cuales un gobierno amigo pudiera indultar a aquellos que pusieron en peligro los derechos y libertades de sus compatriotas, alentando a la repetición de los hechos y fijando un discurso por el cual tal intentona no solo es condenable, sino que resulta aceptable en el marco de un sistema democrático y de un Estado de Derecho.

De la misma manera, y para el resto de delitos, esta proposición de ley considera que, si bien es imposible eliminar la completa discrecionalidad del Gobierno, este habrá de motivar claramente la concesión del indulto, en Real Decreto, con las debidas razones de justicia, equidad, y reinserción social del penado, de tal manera que la ciudadanía pueda fiscalizar correctamente la acción gubernamental y entender los motivos detrás de la concesión del indulto. Nada supone un mayor daño para un Estado de Derecho que la percepción de ocultismo y arbitrariedad de decisiones tomadas por los poderes públicos, ignorando las reglas que rigen para todos los ciudadanos.

Asimismo, partiendo del hecho de que con el indulto se produce la inaplicación de la pena impuesta en sentencia firme condenatoria, de forma excepcional, alterando tanto la previsión de la norma penal, como la función jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, se debe someter tal concesión a motivos igualmente excepcionales. Así la fundamentación del indulto, deberá otorgarse únicamente a la debida

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 279-1

30 de septiembre de 2022

Pág. 3

razón que pretenda superar la injusticia causada por imposición de la pena a un individuo concreto, unido al principio de reinserción del penado. El indulto por injusticia se concreta en el artículo 4.3 del Código Penal, en el cual se faculta al juez o tribunal para solicitar el indulto «(...) cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones de la Ley resulte penada una acción u omisión que a juicio del Juez o Tribunal no debiera serlo o cuando la pena sea notablemente excesiva, atendidos el mal causado por la infracción y las circunstancias personales del reo». La posibilidad de la ley injusta en el derecho positivo es premisa para que el indulto corrija tal injusticia, situando al indulto como una herramienta para conseguir la justicia material y compatibilizarla con la justicia formal. Por tanto, el objeto de las modificaciones introducidas en la presente Ley tiene como fin último vincular la concesión de la medida de gracia a los casos en los que realmente se determine la inutilidad de la pena, bien porque ya se han producido o bien porque ya existen condiciones reales y objetivas para pensar que se va a producir dicha reinserción social en virtud del principio de prevención especial.

Sin embargo, no es concebible que en el marco normativo del indulto, se mantenga su otorgamiento por razones de utilidad pública, el cual determina tal manifestación de la gracia como un acto de dirección política, anudado, por tanto, a la idea de que el indulto determinará un beneficio para los intereses públicos, que este será útil en el ámbito público, desvinculando el mismo de lo justo y lo injusto y de la norma penal en el caso concreto, para entrar en terrenos distantes al de la justicia, lo que lo convierte en un instrumento del poder.

En este sentido, cabe advertir que el ejercicio del derecho de gracia se recoge en la presente Ley conforme a una interpretación integradora y sistemática de la Constitución, fundamentada en el principio de unidad de la Constitución, y condicionado por los siguientes mandatos y exigencias de carácter sustantivo: ser congruente con el valor justicia (art. 1.1 CE), respetar el principio de legalidad y el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y preservar el derecho de los penados a la reinserción social (art. 25 CE).

Por último, el condenado habrá de solicitar el indulto al Gobierno, tal y como es costumbre en la legislación comparada de democracias liberales, mostrando arrepentimiento por los actos realizados. Este requisito no tiene como objetivo la postración del reo, sino, por el contrario, un reconocimiento de la culpa y una solicitud de perdón que prueben las condiciones exigidas para la concesión del indulto, cumpliendo así la función principal de nuestro Derecho Penal. Se trata de una forma de crear una sociedad más libre e igualitaria, alejada de arbitrariedades, en lugar de transitar peligrosamente del Estado de Derecho al Derecho de Estado.

Así, esta proposición de ley quiere ser garantista y útil para una mejor defensa de la democracia liberal y, por consiguiente, del Estado de Derecho, indisociable de la misma. Aspira a la reducción de la arbitrariedad, a la transparencia en la motivación en la concesión de esta prerrogativa y, en suma, una sociedad de verdadera igualdad ante la ley, donde la ciudadanía no pueda sentir que existen privilegios anclados en diversas causas que promueven una justicia, o un perdón, diferente para todos. En suma, una proposición que contribuye a hacer de la justicia la primera, y más importante, virtud de nuestras instituciones, en un proceso de reforma y mejora democrática imprescindible ante las grandes amenazas que se ciernen sobre ella.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presenta la siguiente Proposición de Ley

**Artículo único.** Modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

Se modifica la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, en los siguientes términos:

Uno. El artículo 1, queda redactado como sigue:

«Artículo 1.

Los reos de toda clase de delitos podrán ser indultados, con las excepciones previstas en esta Ley, con arreglo a las disposiciones de la misma, de toda o parte de la pena en que por aquellos hubiesen incurrido.»

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 279-1

30 de septiembre de 2022

Pág. 4

Dos. Se añade un apartado cuarto y un quinto al artículo 2, que queda redactado como sigue:

«Artículo 2.

Se exceptúan de lo establecido en el artículo anterior:

1. Los procesados criminalmente que no hubieren sido aún condenados por sentencia firme.
2. Los que no estuvieren a disposición del Tribunal sentenciador para el cumplimiento de la condena.
3. Los reincidentes en el mismo o en otro cualquiera delito por el cual hubiesen sido condenados por sentencia firme. Se exceptúa, sin embargo, el caso en que, a juicio del Tribunal sentenciador o del Consejo de Estado, hubiera razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública para otorgarle la gracia.
4. Los condenados por los delitos de rebelión y de sedición.
5. Los condenados por los delitos de asesinato, específicamente los tipos agravados recogidos en 140.1.1.<sup>a</sup> y 140.1.2.<sup>a</sup> y 140.2, para los delitos contra la Corona, homicidio al Rey o Reina o Príncipe o Princesa de Asturias, los delitos de terrorismo en los que se causa la muerte de una persona del artículo, por homicidio del Jefe de un Estado extranjero, o de otra persona protegida internacionalmente por un Tratado, que se encuentre en España o por los delitos de genocidio y lesa humanidad.»

Tres. El artículo 5 queda redactado como sigue:

«Artículo 5.

Será nula y no producirá efecto ni deberá ejecutarse por el Tribunal a quien corresponda, la resolución del indulto en que no se hiciere mención expresa, al menos, a la pena en que recaiga la gracia, al delito cometido, al estado de ejecución, en su caso, de la pena impuesta, al título de imputación, al origen de la solicitud de indulto y, finalmente, a la motivación que, a juicio del Gobierno, ha justificado su concesión.»

Cuatro. El artículo 11 queda redactado como sigue:

«Artículo 11.

Será exigible que, a juicio del Magistrado o Tribunal sentenciador, existan razones de justicia, equidad, o debida reinserción social del condenado para poder otorgar el indulto total.»

Cinco. El artículo 15 queda redactado como sigue:

«Artículo 15.

1. Serán condiciones tácitas de todo indulto:

- 1.<sup>a</sup> Que no cause perjuicio a tercera persona o no lastime sus derechos.
- 2.<sup>a</sup> Que el penado haya de obtener, antes de gozar de la gracia, el perdón de la parte ofendida, cuando el delito por el que hubiese sido condenado fuere de los que solamente se persiguen a instancia de parte.
- 3.<sup>a</sup> La existencia de arrepentimiento por el penado y razones que puedan prever la no reincidencia sobre el delito que causa la solicitud de medida de gracia o cualquier otro relacionado con el mismo.

2. En el procedimiento de concesión del indulto, el Tribunal sentenciador podrá dar audiencia a las personas que, sin ostentar un interés directo, puedan testificar en favor del cumplimiento de los anteriores requisitos por parte del penado.»

Seis. El artículo 16 queda redactado como sigue:

«Artículo 16.

Podrán, además, imponerse al penado en la concesión de la gracia las demás condiciones que la justicia, la equidad o la debida reinserción social aconsejen.»

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 279-1

30 de septiembre de 2022

Pág. 5

Siete. El artículo 18 queda redactado como sigue:

«Artículo 18.

La concesión del indulto es por su naturaleza irrevocable, salvo en aquellos supuestos en los que una vez concedido se determine que se ha incumplido alguna de las cláusulas con arreglo a las que hubiera sido otorgado.»

Ocho. El artículo 19 queda redactado como sigue:

«Artículo 19.

La solicitud deberá realizarse por el penado y dirigirse al Gobierno. En el escrito de solicitud deberá expresar además de su arrepentimiento, la declaración responsable de no volver a reincidir.

En el supuesto en el que el condenado haya cometido algún delito relacionado con la corrupción, cohecho, prevaricación, malversación de fondos públicos, apropiación indebida, tráfico de influencias o fraude, no podrá solicitar por sí mismo el indulto, sino que será el Tribunal sentenciador, en atención a las circunstancias del caso, el responsable de hacerlo con arreglo a lo previsto en el artículo 20 de la presente Ley.»

Nueve. Se suprime el artículo 29.

Diez. El artículo 30 queda redactado como sigue:

«Artículo 30.

La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto motivado que se insertará en el “Boletín Oficial del Estado” donde se recogerán las razones de justicia, equidad, o debida reinserción social del penado que concurren en la concesión del indulto a juicio del Gobierno. Asimismo, el citado Real Decreto deberá contener las demás circunstancias citadas en el artículo 5 de esta ley.»

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contravengan las contenidas en la presente ley.

Disposición final única. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

cve: BOCG-14-B-279-1