

El dret de gràcia, l'indult i la política

L'indult s'ha de demanar per part del penat, els seus parents o qualsevol persona en nom seu | També es pot promoure per part del Tribunal sentenciador, el Tribunal Suprem, el Ministeri Fiscal, el Jutge de Vigilància Penitenciària o el propi govern central | El procediment haurà de ser resolt en el termini màxim d'un any

JOAN LLUÍS PEREZ FRANCESCH

«Des de 1996 s'han concedit 227 indults a condemnats per corrupció. Es pot afirmar que, en termes de concessió d'indults, no hi ha tanta diferència entre PSOE i PP»



Pensem.

El rei Felip VI presideix l'acte solemne d'obertura de l'Any Judicial 2019/2020. El dret de gràcia és una atribució formal del rei, amb la contrasignatura del ministre de Justícia, a partir d'allò que li ha presentat el govern. | Casa de S.M. el Rey

El dret de gràcia prové de l'antic règim preliberal, per la qual cosa ens cal fer un esforç per a ubicar-lo en el marc de l'Estat constitucional actual i analitzar-lo en coherència amb els principis de la monarquia parlamentària, de l'Estat de dret, i sobretot d'acord amb el principi democràtic. Aquesta problemàtica afecta tots els Estats democràtics del nostre entorn cultural, atesa la preeminència de l'executiu que suposa i els abusos que el seu ús ha donat.

En el cas espanyol, la principal menció constitucional al dret de gràcia és la relativa a l'indult i es troba recollida en l'art. 62.i) de la Constitució Espanyola de 1978 (CE), situat en el Títol II dedicat a la Corona. Es configura com una atribució formal del Rei, d'acord amb el procediment establert legalment, amb la contrasignatura del ministre de Justícia, d'acord amb l'article 64 CE. **Es prohibeixen els indults generals i per tant només s'admeten els particulars.** Per la seva banda l'art. 102.3 CE estableix que la prerrogativa reial de gràcia no serà aplicable als casos de responsabilitat criminal dels membres del govern. I l'art. 87.3 CE exclou de la iniciativa legislativa popular el dret de gràcia. El Rei signa allò que li presenta el govern, en qui recau -com veurem- la darrera fase del procediment. La Constitució parla de "dret de gràcia" (art. 62.i CE) o "prerrogativa de gràcia" (art. 87.3 i art. 102.3 CE), mentre que els estudiosos parlen també de *clemència*.

@pensem_cat

Les motivacions de l'indult han de ser referides sempre a un cas concret. Pel que fa a les conseqüències, l'indult particular remet la pena o part d'ella segons que sigui total o parcial, però no

elimina totes les altres conseqüències, com ara les penes accessòries, responsabilitats civils, antecedents penals... **L'indult particular, a diferència de l'amnistia, no hauria de respondre a criteris polítics, per la qual cosa no pot qualificar-se com un acte de direcció política, com sí que seria la segona.** Ara bé, hi ha una discrecionalitat en la concessió que cal tenir en compte.

L'indult general es troba prohibit per l'art. 62, i) CE. La motivació -segons els exemples que tenim d'experiències preconstitucionals- solia ser un esdeveniment rellevant, com ara la proclamació de Joan Carles de Borbó com a Rei d'Espanya. La pèrdua del caràcter excepcional, la manca d'individualització, la inseguretat jurídica que podia provocar i la invasió manifesta de funcions reservades al Poder Judicial van fer que els grups parlamentaris rebutgessin tal tipus d'indults en el procés constituent.

Per la seva banda, **l'amnistia no és esmentada a la Constitució ni en l'actual Codi Penal.** Es diferencia de les figures anteriors en què s'extingeix la pena i qualsevol dels seus efectes, a causa de que tal pena ha estat imposada en aplicació d'un delicte que la legislació ja no considera com a tal. **Segons el Tribunal Constitucional, l'amnistia no forma part del dret de gràcia que estableix l'art. 62, i) CE,** tot i que ha considerat que podria estar emparada pels efectes retroactius de les disposicions sancionadores favorables dels drets fonamentals (art. 9.3 CE). L'amnistia es porta a terme mitjançant una llei aprovada per les Corts Generals.

L'indult, entre el dret i la política

L'indult es plasma, segons que hem vist, en un reial decret acordat en Consell de Ministres i signat pel Rei, amb la ratificació del Ministre de Justícia. Es troba regulat en la vella *Llei provisional de 18 de juny de 1870*. S'ha de demanar **per part del penat, els seus parents o qualsevol persona en nom seu. També es pot promoure per part del Tribunal sentenciador, el Tribunal Suprem, el Ministeri Fiscal, el Jutge de Vigilància Penitenciària o el propi govern central.** El condemnat ho ha de ser per sentència ferma. El procediment haurà de ser resolt en el termini màxim d'un any. Si, transcorregut aquest temps no es rep cap notificació, es considerarà desestimada la sol·licitud.

El Tribunal Suprem va modificar la condició de "no motivació" en la concessió de l'indult, que va introduir-se amb una reforma de 1988, en l'època de Felipe González. En la sentència del "cas kamikaze" el 2013 (indult a un conductor que anava contra direcció i que en va matar a un altre), obliga el govern a motivar les decisions. D'altra banda, és important tenir en compte l'existència de l'informe del tribunal sentenciador, tot i que no té caràcter vinculant, la qual cosa genera **aquell àmbit de discrecionalitat difícil d'acceptar quan l'indult afecta "amics polítics"**, o supòsits que l'opinió pública no veu majoritàriament amb bons ulls.

El cas Gómez de Liaño

El "cas Gómez de Liaño"[1] l'any 2000 va demostrar com **una regulació legal que deixa les mans gairebé lliures al govern per exercir el dret de gràcia pot posar en dubte els fonaments de l'Estat de Dret**, en afectar la independència del poder judicial o el principi de la separació de poders. En els casos difícils com el que ara esmentem **es posa de manifest la conveniència d'una nova regulació postconstitucional**, per tal de poder controlar les decisions governamentals[2]. El desig d'arribar a un determinat ideal de justícia material ha de ser compatible amb el control jurisdiccional dels excessos governamentals, a partir de l'escrupolós compliment del principi de normativitat. L'art. 9.3 CE garanteix la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, que no és el mateix que la discrecionalitat de les decisions dels mateixos, de manera que cal trobar elements reglats de les decisions governamentals per facilitar en el seu cas el seu control.

El 21 de desembre del 2000 es publica al BOE el Reial Decret d'indult d'aquest magistrat condemnat per prevaricació. Recordem que **el Consell de Ministres (en mans del PP) concedeix aquest dia 1 de desembre de 2000 un total de 1.443 indults** (a insubmisos,

l'excalcalde de Burgos, a encausats pel "cas Filesa", a "La Tañi", a Liaño...). Es tracta de la primera mesura de gràcia massiva des de l'aprovació de la Constitució, i es van publicant successivament. Els motius que addueix el ministre de Justícia són: el jubileu; la petició del Papa; el vintè segon aniversari de la Constitució; la fi del mil·lenni, i els vint anys de la Monarquia (sic).

Hem de tenir en compte que no es tracta d'un indult general, com hem vist prohibit per la Constitució, la qual cosa hagués passat si amb una mateixa motivació s'indultés a un conjunt de persones sense individualitzar el cas. Per contra, estem davant d'un conjunt d'indults particulars - únic permès per la Constitució- però molt nombrós i en el que es podria criticar l'esmentada motivació adduïda pel ministre de Justícia. Dels indults concedits, el del jutge Gómez de Liaño salta des del principi a la primera línia del debat jurídic, polític i mediàtic. A més, es converteix en un pols entre el govern i el Tribunal Suprem, en relació als efectes de reintegrar l'esmentat jutge a la carrera judicial, en una controvèrsia llarguíssima que arribà fins el Tribunal Constitucional.

La concessió de l'indult a Gómez de Liaño va desencadenar una encesa polèmica mediàtica entre dos bàndols, principalment per mitjà dels seus vaixells insígnia, *El País* i *El Mundo*. No obstant això, el cas Liaño ha obert les portes als juristes per realitzar reflexions operatives de cara a analitzar críticament la vigent i vetusta llei de l'indult, així com per revisar les condicions en les que actuen en aquest àmbit el govern i els jutges. Les **desafortunades declaracions del ministre de Justícia del PP, Ángel Acebes, en una sessió de control del govern en el sentit que l'indult no era controlable judicialment perquè estava signat pel Rei**, posen en relleu la necessitat de racionalitzar i ubicar correctament aquest institut en l'ordenament jurídic espanyol. La polèmica jurídica i mediàtica que va seguir a la concessió de l'indult a Gómez de Liaño evidencia la urgent necessitat d'un canvi legislatiu davant uns preceptes legals antiquats, que un govern pot arribar a utilitzar a la seva conveniència, més si desenvolupa l'amiguisme en d'altres indrets o poders de l'estat.

L'Indultòmetre

El web El Indultómetro es molt interessant, als efectes del tema que aquí ens ocupa. S'estudien els indults concedits a Espanya des de 1996. Un total de 10.582. Curiosament, a partir de l'escàndol acabat de comentar dels indults de l'any 2000, hi ha una davallada considerable. Els darrers anys se n'han concedit pocs: 27 indults el 2016, 26 el 2017, 17 el 2018, que contrasten amb els 1.744 el 2000, 245 el 2001, 253 el 2002, 517 el 2006, 543 el 2007, 534 el 2012...

EL INDULTÓMETRO

Explora todos los indultos

Consulta todos los indultos concedidos en España desde 1996. Descubre cuántos se conceden cada año y a condenados por qué delitos.



Indults concedits a l'Estat espanyol des de 1996 Foto: El Indultómetro

En aquesta web hi ha un cercador d'indults per anys, a partir de la gràfica que reproduïm. I se'n informa de forma exhaustiva d'aspectes com aquests: 227 indults a condemnats per corrupció des de 1996; Aznar va concedir 139, Zapatero, 62, Rajoy 16. Els 17 indults concedits el 2018, 9 són amb el Govern del PP i 8 del PSOE; 1 de cada quatre corresponen a casos de corrupció, per la qual cosa es pot afirmar que **en termes de concessió d'indults no hi ha tanta diferència entre PSOE i PP.**

Des de 1996 s'han concedit **227 indults a condemnats per corrupció**. El problema és que no existeix el delictes de corrupció al codi penal i per tant cal seguir la classificació creada pel Consell General del Poder Judicial a efectes de les seves estadístiques. En aquesta classificació no inclou la prevaricació judicial, sinó només la dels altres funcionaris i els polítics. També crida l'atenció que **els delictes més indultats són els delictes contra el medi ambient, contra la llibertat individual, i els de prevaricació i malversació**. Hi ha una evolució creixent del nombre de sol·licituds al Ministeri de Justícia, que passen de 5.400 el 2010 a més de 7.800 l'any 2014.

Cal fer constar la tensió entre govern i jutges per tal de frenar els abusos d'alguns indults.

En destacarem dos: el primer, quan el Tribunal Suprem anul·là una part de l'indult concedit al exconseller delegat del Banco Santander, Alfredo Sáenz (2011). La sentència considerà que, malgrat que l'executiu sí podia suprimir la pena imposada al banquer, es va extralimitar en intentar fer oblidar els seus antecedents penals per tal d'afavorir-lo i que així pogués mantenir el seu càrrec.

La segona sentència del Tribunal Suprem, el 2013 en el cas del *kamikaze* de València, condemnat per provocar la mort d'un altre conductor quan circulava en sentit contrari, com hem dit abans. Si bé **el tribunal admeté que no pot entrar a valorar les raons del govern per concedir o no un indult**, considera que el decret no concreta "*las razones de justicia, equidad o*

utilidad pública exigidas en la ley". Per adaptar-se a aquesta nova jurisprudència, els indults aprovats a partir de llavors inclouen un afegitó : "calculant que, atenent les circumstàncies del/la condemnat/da, concorren raons de justícia i equitat".

El 2019 es van concedir sis indults de Setmana Santa per a condemnats per robatori i tràfic de droga, una de les peculiaritats pròpies de l'Espanya eterna.

Sentit del dret de gràcia, avui

Arribats a aquest punt, m'agradaria posar de manifest quin pot ser el sentit del dret de gràcia en l'actual Estat de Dret. Sens dubte, hem de destacar que se'ns apareix com una clàusula de tancament del funcionament dels poders públics, pel que fa al respecte de la *justícia material*, quan falla l'administració de justícia "ordinària". **En el cas dels indults particulars és un notable instrument governamental per corregir determinades situacions fins i tot aberrants, per aplicació estricta de la llei.** En efecte, es donen per exemple casos de condemnes després de molts anys a persones plenament rehabilitades en la vida social, que la lentitud de l'administració de justícia els provoca un càstig desproporcionat i injust, la qual cosa es pot corregir per mitjà de l'indult. Però com passa sempre en la vida, l'amiguisme pot desvirtuar la idea anterior.

En el cas de l'amnistia, el matís és que en desaparèixer el delictes pot contribuir a aquella justícia material, tot i que té uns contorns polítics molt més evidents.

D'altra banda, **el debat inacabat sobre la Memòria Històrica a l'Estat espanyol ens posa sobre la taula la dificultat de gestionar el perdó**, perquè aquest és una virtut individual, humana, que amb més dificultats es pot gestionar en els espais públics per a la convivència. Recordem el cas de conflictes polítics com el que ara mateix vivim a Catalunya, amb els *presos polítics* o el cas de Companys i la resta de membres del seu govern empresonat i jutjat per rebel·lió després dels Fets d'Octubre de 1934, amnistiats pel nou govern. Una dificultat que, al meu parer, cal superar amb un profund sentit de la justícia material o d'equitat, si li volem dir així.

@pensem_cat

Referències bibliogràfiques:

- AGUADO RENEDO, César, Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia, Civitas, Madrid, 2001.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario, El indulto, un análisis jurídico-constitucional, Marcial Pons, Madrid, 2004.

Notes addicionals:

[1] Per una anàlisi detallada, em remeto al meu article (escrit conjuntament amb Fernando Domínguez García), "L'indult com a acte del govern: una perspectiva constitucional (Especial anàlisi del "cas Liaño", *Revista de Dret Polític*, núm. 53, 2002, pp. 25-73.

[2] A la legislatura anterior es formà al Congrés dels Diputats una ponència encarregada de reformar la llei de 1870, que ha decaïgut en acabar-se la legislatura, obsessionada en les esmenes presentades pel PP per tal de prohibir aplicar aquesta mesura de gràcia als casos de rebel·lió i sedició. D'altra banda, Ciutadans, a més de l'ofensiva parlamentària, va passejar un autobús per diverses ciutats promovent la idea que no s'indultessin els presos polítics independentistes. Al llarg del 2018, el debat sobre la reforma de la llei d'indult es va centrar també en no indultar els condemnats per corrupció o per violència de gènere, sense cap acord

final.