



Libros.com

Darío Badules Iglesias

Yo te perdono

Los indultos en el marco de la política penitenciaria
en España: 1982-2014





Primera edición digital: octubre 2016
Imagen de la cubierta: Hazel Santander
Diseño de la colección: Jorge Chamorro
Maquetación: Álvaro López
Corrección: Juan Francisco Gordo
Revisión: Blas Cabanilles

© 2016 Darío Badules Iglesias

© 2016 Libros.com

info@libros.com

ISBN digital: 978-84-16881-70-3



Darío Badules Iglesias

Yo te perdono

**Los indultos en el marco de la política penitenciaria
en España: 1982-2014**

A mi familia.

«JUSTICIA: (Canta.)
¡Albricias, género humano!
Que el Deseado
que esperabas,
habiendo venido al mundo,
segundo el mayor monarca,
un indulto general
a honor de sus bodas manda
que se celebre,
porque tú de tus prisiones salgas».

Pedro Calderón de la Barca
El Indulto General, 1680 (versos 1280-1287)

Índice

Prólogo	15
1. Treinta años de indultos	19
a. Objeto del estudio	20
b. La importancia de los indultos	23
c. Proceso de concesión de indultos	25
d. Teoría e hipótesis de la concesión de indultos	28
e. Estructura de la investigación	31
2. Los indultos en el marco de la política penitenciaria	33
a. Estado de la cuestión	33
b. Selección de variables y metodología	38
c. Resultados del análisis de severidad	43
d. Conclusiones: una subpolítica en descenso	55
3. Agendas y <i>policy making</i> sobre política penitenciaria e indultos	61
a. Estado de la cuestión	61
b. La teoría del <i>punctuated equilibrium</i> aplicada al caso de los indultos	66
c. Selección de variables y metodología	72

d. Resultados del análisis de las agendas	77
e. Relación entre severidad y agendas: análisis de la hipótesis 1	96
f. Conclusiones: la atención guiada por los escándalos	104
4. Modelos explicativos de la concesión de indultos	127
a. Los modelos estadísticos en Ciencia Política	127
b. Selección de variables y metodología	132
c. Resultados de los modelos: análisis de la hipótesis 2	139
d. Conclusiones	153
5. Entrevistas a los responsables de indultos	155
a. Las entrevistas cualitativas	155
b. Metodología: preparación y realización de las entrevistas	156
c. Resultados de las entrevistas	158
d. Conclusiones	185
6. Los indultos, cuestionados: recomponiendo el puzzle	189
Apéndice I. Comentarios a la Figura 1.1	195
Apéndice II. Relación de actores políticos involucrados en el proceso de concesión de indultos (1975-2014)	199
Apéndice III. Modelos MCO	203
Apéndice IV. Cuestionario general de las entrevistas	205
Apéndice V. Opinión de los entrevistados acerca de la tradición de conceder indultos por Semana Santa	209
Referencias bibliográficas	213
Referencias web	217
Anexo: transcripción de las entrevistas	219
Entrevista a Liborio Hierro Sánchez-Pescador	220
Entrevista a Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo	235

Entrevista a María Margarita Robles Fernández	251
Entrevista a Juan Alberto Belloch Julbe	269
Entrevista a Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa	282
Entrevista a Juan Fernando López Aguilar	297
Entrevista a Francisco Caamaño Domínguez	314
Entrevista a Juan Bravo Rivera	319
Entrevista a Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez	337
Entrevista a funcionario del Ministerio de Justicia	349
Lista de Figuras	359
Lista de Tablas	365
Lista de abreviaturas	367
Índice temático	371
Agradecimientos	377

Prólogo

No había comenzado aún el curso académico cuando Darío Baudules me pidió que asumiera la tutorización de su Trabajo de Fin de Grado de Ciencia Política. No me sorprendió recibir su propuesta en pleno junio, meses antes de iniciarse el periodo lectivo en la universidad; ya sabía de su capacidad de previsión, al igual que conocía sus más que notables aptitudes para el estudio y la investigación. Asumida la tutoría, y tras revisar los primeros documentos que me envió —que mostraban que el trabajo estaba ya muy avanzado en esos momentos—, no tuve ninguna duda de que me encontraba ante un «caso singular», en el buen sentido de ambas palabras.

Lo que se inició a partir de entonces se asemejó más a un diálogo —casualmente, los dos estábamos trabajando con el mismo enfoque teórico, aunque en temas diferentes— que a un proceso de tutorización convencional, tal era la soltura con la que Darío se manejaba entre cuestiones teóricas y operativas, entre cifras y métodos estadísticos. Era de esperar, por todo ello, que el trabajo terminara obteniendo la máxima calificación y que fuera después merecedor del V Premio Joven Investigador de la *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*.

Con estos antecedentes, la decisión de revisar y actualizar la investigación de partida y de publicar los nuevos resultados resulta-

ba no sólo lógica, sino también oportuna y necesaria. Fruto de esa decisión es esta obra, cuyo prólogo me complace escribir, y en la que queda patente que el autor no sólo supera los retos planteados sino que, además, realiza importantes aportaciones en relación con cada uno de ellos.

Así, por ejemplo, Darío, huyendo de decisiones fáciles y cómodas, se adentra en un tema, el de los indultos, escasamente explorado en España hasta la fecha y menos aún desde la Ciencia Política. Internarse en un terreno en el que apenas existen estudios previos tiene, obviamente, grandes ventajas, pero no por ello deja de provocar cierto vértigo. Por fortuna, la escasez de referencias, lejos de desmotivarle, ha sido un aliciente para él y ello nos ha permitido acercarnos a un tema apenas conocido —ni por el público en general ni por la academia—, al tiempo que ha descubierto nuevos y sugestivos objetos de estudio a la Ciencia Política.

La elección del enfoque teórico-metodológico desde el que abordar el estudio ha demostrado también no poca valentía. Darío ha optado por una perspectiva de análisis —la centrada en la severidad de los problemas y en la atención que se les presta desde distintas agendas como factores explicativos de la creación y cambio de las políticas públicas, singularmente representada por el enfoque de equilibrio interrumpido— cuyo desarrollo es aún limitado en nuestro país¹.

Por si todo ello fuera poco, Darío ha ido aún un paso más allá al conjugar la aproximación cuantitativa con la cualitativa, a través de distintas entrevistas a actores relevantes de la política pública; la combinación de perspectivas² ha servido para obtener una fotografía de la política de concesión de indultos más completa y ri-

¹ De hecho, casi se circunscribe a los trabajos realizados por el equipo de investigación del *Spanish Policy Agendas Project*.

² Algo que ya recomiendan Jones y Baumgartner en algunos de sus últimos trabajos (2012).

ca en matices que la que tendríamos de habernos quedado en el análisis estadístico y cuantitativo dominante en los trabajos sobre atención y agenda.

Todos estos desafíos han sido enfrentados con solvencia, como ya he señalado, lo que no por previsible ha sido menos satisfactorio. Para quienes creemos que la docencia constituye la principal razón de ser de nuestra actividad académica resulta particularmente gratificante coincidir con alumnos como Darío y encontrarse con investigaciones como la que ahora nos presenta. No me cabe duda de que esta va a ser la primera de una larga lista de publicaciones y de que nos encontramos ante el inicio de una brillante carrera.

Ester García Sánchez
Profesora de Ciencia Política
Universidad Carlos III de Madrid

1. Treinta años de indultos

Entre el intenso humo de incienso se empieza a vislumbrar la silueta de un encapuchado, un penitente cubierto de terciopelo morado, del que sólo tres partes de su cuerpo quedan a la vista. En sus ojos, enrojecidos por el llanto, se percibe la emoción del que se siente eternamente agradecido. De sus manos, y de sus pies, desnudos, cuelgan sendos grilletes que lentamente arrastra sobre el frío y húmedo pavimento de la calle en este mes de abril. Sus pupilas se estrechan ante la luz que procede de los cirios que iluminan, en lo alto, bajo el dintel de la puerta, la imagen de un Cristo agonizante. El penitente comienza a llorar, mientras, delante del paso, un sacerdote y otro encapuchado, con un bastón de mando, se acercan a él y, mientras le quitan las cadenas de sus muñecas, le dicen: «Eres libre».

Podría parecer que esta pequeña historia está sacada de alguna crónica histórica o de algún relato ficticio pero, más allá de que la imagen es interpretación personal, este acontecimiento tuvo lugar en algunas ciudades españolas la pasada Semana Santa, de la misma forma en la que ha venido produciéndose desde hace siglos. El Gobierno, con motivo de diferentes fechas señaladas, en especial la Pascua, viene concediendo indultos de manera sistemática, aunque

ni mucho menos estos se circunscriben a esos días sino que, como se verá, vienen siendo otorgados de manera periódica con una base mensual desde tiempo inmemorial. He de agradecer lo llamativo de este acto, pues en parte gracias a él recibí la «inspiración» para la elección de este tema.

a. Objeto del estudio

Según el DRAE, ha de entenderse por indulto aquella «gracia por la cual se remite total o parcialmente o se conmuta una pena». En efecto, los indultos consisten en la adopción por parte del poder ejecutivo de una decisión que deja total o parcialmente sin efecto una sentencia judicial condenatoria previa, sin necesidad de motivación. Ello es así gracias a la actual regulación, contenida en la vetusta ley de 18 de junio de 1870, de *Reglas para el ejercicio de la gracia de indulto*, y en la vigente CE de 1978 que, entre otras cosas, prohíbe la concesión de indultos generales. El indulto es, de esta forma, la disposición del Gobierno, publicada en el BOE bajo la forma de RD, que remite total o parcialmente las penas impuestas a una persona. No consideraré aquí indultos los generales que hayan podido otorgarse antes de la aprobación de la CE de 1978, la cual viene a prohibirlos, sino sólo los particulares, esto es, a una persona en concreto. Además, y esto merece ser resaltado, este estudio se centra en exclusiva en los «indultos civiles», concedidos por el jefe del Estado con el refrendo del ministro de Justicia, y no en los otorgados por el de Defensa a los miembros de los Ejércitos.

Merece la pena hacer referencia a las funciones que los indultos tienen en nuestro sistema, según Madrid: en primer lugar tendrían una función «mitigadora» de situaciones donde la estricta aplicación de la Ley conllevaría consecuencias injustas (art. 4.3 del CP); la segunda consistiría en un «premio» al ya penado y encarcelado (art. 206.1 del RP); la tercera, en una «expresión de apoyo»

a personas y grupos por parte del Gobierno; y la cuarta, en la «pacificación social en situaciones excepcionales», como quizás, por ejemplo, el indulto de penados por insumisión al servicio militar obligatorio (2014: 115-116).

Es necesario conocer algo mejor los devenires normativo-institucionales por los que ha transitado la institución del indulto, para lo que remito a la escueta cronología de la Tabla 1.1. Se trata, en efecto, de una ley muy antigua ya, de 1870, reformada sólo parcialmente en 1988 para adecuar la redacción a la práctica sobre concesión de indultos y, además, para suprimir la necesidad de motivación, sobre lo que volveré más adelante. Dos hechos relevantes han delimitado la práctica de la concesión de indultos, a saber: la prohibición de indultos generales impuesta por la CE de 1978 y la más reciente sentencia del TS que exige la justificación de las razones de equidad o justicia que permiten el indulto, con un alcance por otra parte muy limitado³.

Tabla 1.1
Cronología institucional del indulto

Año	Evento
1870	Aprobación de la Ley de Gracia de Indulto
1975	Indulto general con motivo de la proclamación como rey de Juan Carlos I
1976	Real Decreto-Ley sobre Amnistía
1977	Ampliación del indulto general y de la amnistía
1978	Entrada en vigor de la Constitución, prohibición de indultos generales
1988	Supresión de la obligación de motivación de la concesión del indulto
2013	Sentencia TS caso <i>kamikaze</i> , exige justificación de razones de equidad o justicia
2015	Informe semestral ante el Congreso, véase apartado 6

Fuente: Elaboración propia.

³ No queda del todo clara la necesidad de motivación tras la Sentencia del TS de 20/11/2013, por la que se anula el RD 1668 de 7/12/2012, de indulto de una persona (caso *kamikaze*).

Por otra parte, ha de aclararse, para una mejor comprensión, la distinción existente entre «política pública criminal» (o penal) y «política pública penitenciaria». La primera se refiere precisamente a los procesos que llevan a la determinación de penas para los delincuentes (*ex ante*), mientras que la segunda se encarga de establecer los procesos de ejecución de la pena, esto es, de concretar lo dispuesto por la primera una vez los tribunales de Justicia han impuesto alguna pena al delincuente (*ex post*). El indulto, como se verá, está a medio camino entre ambas, o mejor, es un instrumento en manos del Gobierno que puede y, de hecho, está orientado a satisfacer las necesidades de ambas políticas públicas. Las intervenciones en materia de indultos no pueden ser consideradas, por sí solas, como una política pública al carecer de generalidad. En el presente trabajo me referiré a ellos como *policy subsystem* o subpolítica pública (Baumgartner, Jones y True, 2007: 158-159), esto es, un subsistema de la política pública penitenciaria —y de la criminal, en su caso—, un instrumento de la misma, gestionado de manera más o menos paralela (*ib.*).

En este trabajo pretendo analizar cuáles son los factores macropolíticos que influyen en la decisión gubernamental de otorgar los indultos que cada año se conceden. La pregunta básica que preside este trabajo es la que Madrid, de manera teórica (2014: 112), pone sobre la mesa: «¿Qué racionalidad preside el uso del poder gubernamental de indultar?». Y también, especialmente, pretendo analizar a qué se ha debido la drástica disminución en la concesión de indultos iniciada en la última legislatura —la X, 2011-2015— y, en particular, durante el año 2014. Para ello me ayudaré, principalmente, del enfoque sobre estabilidad y cambio en las políticas públicas, el equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*), de Baumgartner y Jones, del que *Agendas and Instability in American Politics* y *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence* —esta de Baumgartner, De Boef y Boydston— son buenos exponentes.

b. La importancia de los indultos

Numerosas son las razones que atraen —o al menos, deberían atraer— la atención de la Ciencia Política hacia este instrumento de la política criminal y penitenciaria del Gobierno. Como destaca Moore para el caso estadounidense (1989: 7), por otra parte extrapolable al español, «Pardons are more important than is often recognized. Because they are usually granted quietly, pardons occur with a far greater frequency than most people would expect»⁴.

Siguiendo a esta misma autora, tres son las principales razones que invitan a un estudio detallado sobre el asunto (*ib.*: 8):

«El poder de indultar no está sujeto a revisión por parte de los tribunales»: los indultos representan una intromisión —¿legítima?— del poder ejecutivo en los poderes del judicial, al tener la prerrogativa de dejar sin efecto sentencias firmes de tribunales de Justicia. El hecho de contar o no con el consentimiento del propio sentenciador será muy relevante a la hora de apreciar la existencia de un conflicto de poderes.

«Los indultos se conceden de manera reservada»: mientras que la gran mayoría de indultos se refieren a presos comunes, hay algunos que son otorgados a personas relevantes; también puede suceder que, tras la concesión de un indulto a una persona desconocida puede que dicho indulto se considere injustamente concedido y dicha persona cobre alguna relevancia. Todo ello, porque hay delitos que parece más adecuado indultar que otros, al menos desde la perspectiva de la opinión pública. La falta de completa transparencia en este instrumento puede fomentar este debate, pues a diferencia de la mayor parte de los datos manejados por el Ministerio de Justicia, sobre los de indultos no se publican todavía es-

⁴ «Los indultos son más importantes de lo que a menudo se reconoce; ello es así porque se otorgan de manera reservada, y estos tienen lugar con una mayor frecuencia de lo que la gente pensaría».

tadísticas ni aparecen explicaciones detalladas en los *Anuarios* del Ministerio. No conocemos cuáles son los factores de carácter personal que llevan a la concesión de indultos, esto es, desde el punto de vista micropolítico, qué factores influyen en la concesión de un indulto y no de otro en concreto. Ni tampoco a nivel macropolítico: ¿por qué el Gobierno concede los indultos que concede?

«Los indultos han sido entendidos históricamente como un acto de gracia»: como he indicado ya, de manera sistemática se viene haciendo uso de esta subpolítica pública sin rendición de cuentas, al tratarse de una cuestión política que escapa al control de los tribunales, más allá del mero control de legalidad procesal, pues si algo define los indultos es que se trata de una «prerrogativa de gracia», un derecho del Gobierno —del monarca o dictador de turno en periodos no democráticos— que no requiere de ulterior explicación. Se trata de una prerrogativa bastante discutible desde el punto de vista democrático (por ejemplo, algunas críticas en Sánchez-Vera, 2008), en especial en tanto que puede suponer una vulneración del principio de separación de poderes.

Cabría añadir una cuarta razón derivada de las anteriores, a saber, el «juego de actores» que tiene lugar entre los involucrados en el proceso, en especial entre los poderes ejecutivo y legislativo; aunque también serán de interés las relaciones entre estos y aquellos actores de la sociedad civil legitimados para solicitar el indulto, como se verá enseguida, los propios afectados por el mismo y los actores correspondientes a las distintas agendas de opinión.

Como he dicho, y vistas estas razones, aquí trato de analizar cuáles son los factores macropolíticos que determinan el total de indultos que periódicamente se viene concediendo y, en especial, su fluctuación a lo largo del tiempo. Considero que, a pesar de tratarse de una política de carácter discrecional en la que el Gobierno goza de la libertad política de conceder los indultos que estime oportunos, el ejecutivo, sin embargo, actúa de una manera racional, siguiendo unas políticas criminal y penitenciaria más am-

plias, consistentes a lo largo del tiempo, en la que los indultos son sólo otra subpolítica pública más, a pesar de que, de vez en cuando, aparezcan casos controvertidos. Para ello, analizaré cuál ha sido la atención que las diferentes agendas públicas han prestado a este asunto, siguiendo así la teoría del equilibrio interrumpido. Finalmente, este estudio sirve para una mejor comprensión de la subpolítica de indultos en general, de cara al recientemente abierto debate sobre la modificación de la regulación legal del indulto en nuestro país⁵.

c. Proceso de concesión de indultos

Dicen Baumgartner y Jones (2009: XX) que las «instituciones importan». Es por ello por lo que, para comprender adecuadamente las explicaciones ulteriores, se ha de repasar primero el proceso institucional normativo de los indultos, aunque sea someramente, para lo que incluyo una representación gráfica del mismo en la Figura 1.1. Recuérdese, eso sí, que hay que evitar el normativismo (Sierra, 2011: 21), por ello tengo que resaltar que esta figura se basa única y exclusivamente en los procesos formales determinados por las leyes⁶; omite, pues, los informales sobre los que acudiré después. En ella se aprecia cuál es el proceso que permite, desde su solicitud hasta su concesión o denegación por parte del Consejo de Ministros, la tramitación del expediente de indulto de un penado. De acuerdo con la distribución de las competencias administrativas, corresponde a la Subsecretaría del Ministerio de Justicia la «preparación de los asuntos relativos al ejercicio del de-

⁵ El PP, en el Gobierno, anunció en el Senado el pasado abril de 2015 su intención de modificar la Ley del Indulto (*Europa Press*, 15/04/2015).

⁶ La figura incluye algunas notas para su mejor comprensión, las cuales pueden consultarse en el Apéndice I.

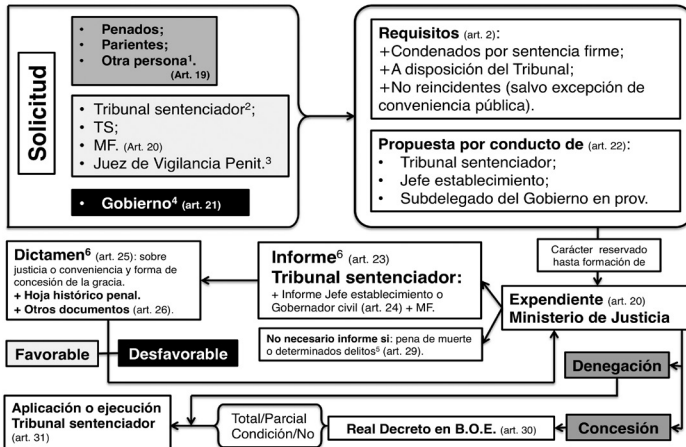
recho de gracia con carácter previo a su elevación al Consejo de Ministros»⁷, competencia que recae en la División de Derechos de Gracia y otros Derechos. Sí quiero hacer referencia al código de colores que he empleado en esta figura: a modo de semáforo, el sombreado en negro, gris y blanco representa el conflicto entre el poder judicial y el ejecutivo que puede generarse en este proceso de concesión de indultos. Así, el negro representará un conflicto claro y patente, mientras que el blanco indicará que tal conflicto no existe. El gris, por su parte, implicará una posición intermedia.

Como en toda política pública, los actores tienen un peso decisivo y son elementos centrales. Por ello importa también conocer los diferentes actores que intervienen en esta subpolítica pública. Ha de resaltarse, en primer lugar, la diferencia que existe entre los actores implicados en el proceso de concesión de indultos (Figura 1.1) y aquellos actores políticos que intervienen, dado el caso y como se verá más adelante, en la formulación y cambio de las políticas públicas (Figura 3.1, más adelante). En la Figura 1.2 presento los actores involucrados en la concesión de indultos y, en un último apartado de tal figura, se hace precisamente referencia a los actores que, fuera ya del proceso de concesión de indultos propiamente dicho, pueden evaluar el funcionamiento de este instrumento y dar lugar, en su caso, al inicio del cuestionamiento de la subpolítica de indultos, como veremos en el apartado de las agendas.

Los actores de los que depende la decisión final sobre esta subpolítica son los que podemos englobar en la categoría de «Gobierno», que abarca, principalmente, al propio presidente, al ministro de Justicia y al subsecretario del Ministerio de Justicia, que tienen, finalmente, a los funcionarios de la División de Derechos de

⁷ Artículos 7.2.o) y 7.6.b) del RD 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia.

Figura 1.1
Procedimiento legal para la concesión de indultos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de 18 de junio de 1870 del indulto.

Figura 1.2
Los actores del proceso de concesión de indultos



Ejemplo de Real Decreto de indulto en el BOE.

Fuente: Elaboración propia.

Gracia y otros Derechos como subordinados⁸. El procedimiento formal de concesión de indultos sitúa al Gobierno al final del proceso, en el momento de la decisión.

d. Teoría e hipótesis de la concesión de indultos

El Gobierno, en tanto que actor pretendidamente racional, deberá resolver las solicitudes que se le presentan. Aunque siempre puede haber excepciones —por ejemplo, las de aquellas solicitudes de las que tenga ya conocimiento por tratarse de personas de relevancia o casos que han despertado interés⁹—, el grueso de los indultos que han de conceder son anónimos, en el sentido de que hasta que no entran a analizarlos son desconocidos para este actor. La teoría que aquí propongo, que denomino «de la evaluación macropolítica a la concesión micropolítica de indultos», y que, como dije, viene a tratar de explicar la racionalidad que preside la con-

⁸ Véase el Apéndice II, que incluye la relación de los actores incluidos dentro de este apartado en el periodo 1975-2014: los presidentes del Gobierno, ministros de Justicia y subsecretarios del Ministerio de Justicia.

⁹ Me parece de interés la afirmación de Moore respecto del caso estadounidense —aunque en mi opinión perfectamente aplicable al caso español— que dice que «de hecho, la mayor parte de las solicitudes de indulto son procesadas por la Oficina del Fiscal de Indultos del Departamento de Justicia; las concesiones de indultos para los pocos elegidos se presentan en grandes carpetas al presidente, que normalmente las firma sin ni siquiera leerlas; ha habido ocasiones, por supuesto, en que los presidentes por sí mismos han iniciado la concesión de indultos para casos especiales». [Original: «... in actual fact, most pardon applications are processed by the Office of the Pardon Attorney in the Department of Justice; warrants of pardon for the chosen few are presented in large batches to the President, who often signs without even reading them; there have been, of course, occasions when Presidents themselves have initiated pardons in special cases»] (1989: 5).

cesión de indultos, nos dice que la actuación del Gobierno consta de dos etapas diferenciadas a la hora de analizar las solicitudes de indulto:

En una primera etapa el Gobierno, ante un número determinado de solicitudes, analizará una serie de variables y factores sociales y políticos (macro) y determinará no tanto la cantidad o volumen de indultos que han de concederse como las características y requisitos materiales que han de tener para ser considerados para su concesión, así como otras variables que van a influir en la decisión global de conceder o restringir la subpolítica de indultos.

Con requisitos materiales me refiero, por ejemplo, al tipo de delitos que el Gobierno decide excluir voluntariamente, *a priori*, de la concesión de indultos —así, delitos de terrorismo, de violencia sexual, etc.— y, entre las variables que influyen en la decisión de aumentar o restringir la concesión de indultos incluyo, entre otras, la opinión pública y las necesidades del sistema penitenciario (recursos y población), así como a la propia dinámica de dicha institución (*path dependence*).

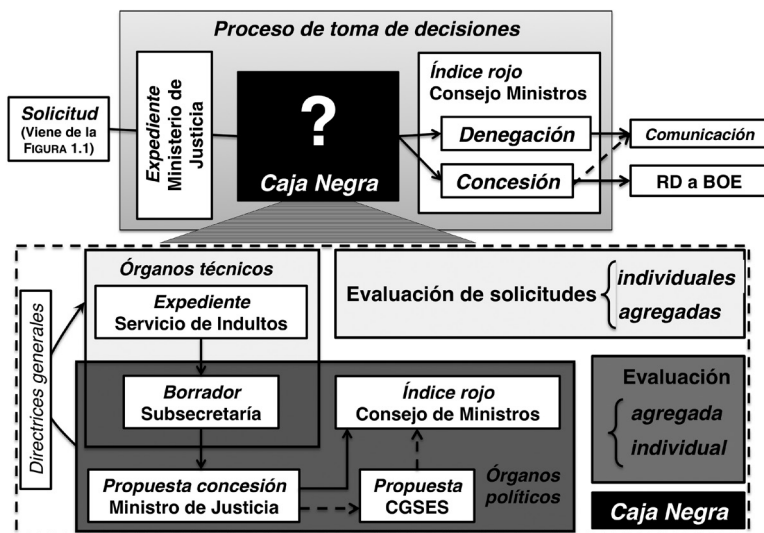
En la segunda etapa, una vez determinadas las directrices generales de concesión de indultos, el Gobierno entrará al análisis de las variables micro que le permitirán decidir de entre todos los indultos propuestos cuáles han de concederse, teniendo especial interés tanto los comentarios técnicos de los informes preceptivos como de la propia dinámica administrativa funcionarial.

Esta teoría, cuya representación gráfica se encuentra en la Figura 1.3, me va a permitir contrastar las dos hipótesis que este trabajo pretende abordar:

H1. La atención hacia los indultos fluctúa dependiendo de la severidad del problema.

H2. La concesión de indultos atiende a una racionalidad derivada de la suma de diferentes variables: la influencia de las agendas públicas (opinión pública, atención política, mediática y judicial), la severidad de la cuestión penitenciaria (número de reclusos, condenados por sentencia firme, presupuesto de Instituciones Peni-

Figura 1.3
La toma de decisiones sobre los indultos



Fuente: Elaboración propia.

tenciarias y ratio de empleados públicos) y la propia dinámica de la institución del indulto (solicitudes y concesiones del año anterior).

Precisamente será en el marco de esta segunda hipótesis en el que trataré de dar respuesta a cuáles son los motivos que han dado lugar a los procesos de creación y cambio en la subpolítica pública del indulto —como instrumento de la política penitenciaria y criminal del Gobierno— cuya explicación vendrá dada por la teoría del *punctuated equilibrium*, en concreto la reducción drástica de la concesión de indultos a la que asistimos desde el inicio de la X legislatura y especialmente durante el año 2014. Así mismo, es precisamente esta segunda hipótesis la que está encaminada a ofrecer algo de luz sobre la parte macro del proceso de concesión de indultos. No obstante, hay que señalar que esta segunda hipótesis

debe ser dividida en distintas subhipótesis para permitir su estudio estadístico. Volveré sobre esta idea en el capítulo relativo a los modelos estadísticos.

e. Estructura de la investigación

En esta investigación pretendo analizar una parte pequeña pero relevante de la política penitenciaria del Gobierno español desde la restauración de la democracia: los indultos. Para ello divido mi investigación en cuatro partes.

En una primera parte analizaré cuál es el estado de severidad de la cuestión penitenciaria en general y de los indultos en particular. Para ello, acudiré a diferentes variables cuantitativas que proporcionarán una visión general del asunto —como la población reclusa, el presupuesto de Instituciones Penitenciarias, el número de indultos del año anterior, etc.—, factores que en mi opinión influirán decisivamente en la concesión de indultos a nivel macropolítico. El periodo de análisis se extenderá desde 1978 hasta 2014, aunque para algunos datos la disponibilidad será más reducida.

En el segundo apartado me centro en el análisis de las diferentes agendas que ofrecen algún interés sobre la materia, o sea, la política, la mediática, la judicial y la sociológica. Explicaré las variaciones a lo largo del tiempo de este interés por el tema y el funcionamiento de las diferentes agendas. Nuevamente trataré, en la medida de lo posible, de centrar mi estudio de 1978 a 2014, con la prevención de que no será posible en algunas agendas.

En un tercer capítulo de la investigación presento la propuesta más arriesgada, la de construir un modelo estadístico cuya función sea la de explicar a nivel macro la política de concesión de indultos. En otras palabras, dada una serie de variables macropolíticas —las explicadas en el apartado de severidad y en el de agendas— y conociendo el número real de indultos, observaremos cuál es la predicción del modelo sobre el número esperado de indultos da-

das las variables del mismo, en una serie temporal desde 1982 hasta 2014. La teoría nos dice que una mayor proximidad de los valores reales a los esperados implicará una mayor adecuación del modelo, y viceversa.

Finalmente, la cuarta sección versará sobre el trabajo de campo y en ella expondré los principales hallazgos obtenidos en las entrevistas a diferentes actores que, en su momento, estuvieron involucrados en el proceso de concesión de indultos: exministros, exsubsecretarios y funcionarios. Dicho trabajo me ofrecerá detalles y matices que la investigación cuantitativa no habrá aportado todavía.

2. Los indultos en el marco de la política penitenciaria

El primer paso de esta investigación tiene por objeto necesario conocer cuál es el estado de la cuestión. Me interesa averiguar cuál ha sido la evolución objetiva de esta política pública y del instrumento relativo a los indultos en el periodo objeto de estudio. Sólo desde el conocimiento objetivo de los datos podrá comenzarse un análisis detallado que me permitirá tratar de explicar las causas de estas realidades, así como su incidencia sobre las agendas públicas, pasos siguientes que se darán en los dos próximos apartados. Antes, analicemos la severidad.

a. Estado de la cuestión

Son escasos los estudios que desde la Ciencia Política se dedican a tratar el tema de los indultos como instrumento de la política penitenciaria. Las pocas y recientes investigaciones tienen como prioridad el análisis estadístico descriptivo de dichos indultos con el objetivo de llenar la laguna que la falta de estadísticas oficiales deja. Sí ha sido más prolífica la producción jurídica sobre ellos, estudios que han servido para poner de manifiesto algunos de los

puntos que ya comentaba en la introducción por los que los indultos resultan de interés desde un punto de vista político y científico (por todos, Sánchez-Vera, 2008, y los que cita).

En la interesante obra comparada *Release from Prison* (2010: 358) explican Cid y Tébar que «Spanish law provides three mechanisms for early release from imprisonment: pardon, release on home detention curfew and parole, although pardons are used only very rarely»¹⁰. Justifican Cid y Tébar esta escasez de investigaciones diciendo que son «usados muy raramente». Dicha obra colectiva presenta los diferentes medios en el panorama europeo para la salida de prisión; así, se puede concluir que sólo otro país parece haber hecho un uso sustancial de los indultos como parte de la política penitenciaria: Bélgica (Snacken *et al.*, 2010), aunque su uso en los últimos años ha venido siendo mucho más reducido, no así en el caso español.

Sólo muy recientemente —en concreto en lo que llevamos de la década del 2010— parece que este tema ha atraído la atención de algunos autores, juristas en su mayoría que, sin embargo, se han aproximado al asunto desde una perspectiva eminentemente estadístico-descriptiva, como dije, aportando los primeros datos sobre los indultos desde la restauración de la democracia. El estudio pionero es de Doval *et al.* (2011) en el que analizan todos los indultos concedidos en el periodo 2000–2008. Fue pionero dada la falta de transparencia de las administraciones públicas que ellos mismos denuncian al no existir estadísticas públicas hasta la fecha. Realizan una codificación de todos los Reales Decretos de concesión de indultos publicados en el BOE en dicho periodo. Pretenden con estos datos evaluar algunas hipótesis como, por ejemplo, si las «características y circunstancias personales del condenado inciden

¹⁰ «La Ley española provee tres mecanismos para la salida temprana de prisión: el indulto, el arresto domiciliario y la libertad condicional, aunque los indultos sólo se utilizan muy raramente».

en la concesión del indulto», o de forma más amplia, si «el distinto signo político del Gobierno determina un mayor o menor recurso al indulto».

Por lo general, las conclusiones a las que llegan Doval *et al.* a nivel micro, esto es, las características personales de los indultados, así como los delitos y penas indultadas, son bastante consistentes —aunque para una mejor evaluación resultaría idóneo conocer todas las solicitudes—. No obstante, algunas de las relativas al nivel macropolítico son más discutibles. Por ejemplo, después de analizar la evolución total de los indultos entre 2000 y 2008 sostienen que «efectivamente, en 2000 se produjo una importante desviación con respecto a la tendencia que puede observarse en adelante, caracterizada por un suave incremento desde 2001 hasta 2007». Si se tiene en cuenta, como se verá en los datos poco después, que el 2000 fue un *outlier*, decir que el incremento es «suave» entre 2001 y 2007 es poco menos que un eufemismo puesto que el uso de esta subpolítica pública se duplicó —llegó a aumentar de hecho casi 2,5 veces—. Sostienen además que «el Gobierno del PP indultó a más personas que el del PSOE». En efecto, en el periodo estudiado estos datos son correctos —última legislatura de Aznar y primera de Zapatero—, ahora bien, generalizar como pretendían en un inicio y validar a partir de estos datos tan reducidos la hipótesis de que «un gobierno progresista o uno conservador» indultarán más y menos respectivamente resulta algo arriesgado. De semejantes características es la obra de Madrid (2014), quien analiza los datos relativos al año 2012, en especial algunas variables micro con el indulto, llegando a conclusiones similares a las del estudio de Doval *et al.*, y que incluye algunas referencias a la opinión publicada, con extractos de prensa.

Sin duda, el estudio más completo e importante hasta la fecha es la tesis doctoral de Herrero (2012) que, a pesar de ser eminentemente jurídica, incluye un interesante y extenso anexo estadístico que aporta datos inéditos hasta la fecha. Nuevamente, se trata de un estudio descriptivo donde se analiza y resume una gran

cantidad de información, en especial del periodo comprendido entre 1977 y 2014. Incluye algunos datos que después serán reproducidos como, por ejemplo, las solicitudes recibidas y tramitadas por su origen, el sentido de los expedientes, el sentido de los informes concedidos, etc. Concluye que algunas características personales del penado (variables micro) hacen más probable la concesión del indulto como, por ejemplo, si se encuentra o no en libertad —el 85% según sus datos tiene suspendida la ejecución de la pena—, la clase de delito, la situación penal del indultado, el pronóstico de reinserción y resocialización, la clase socio-económica del indultado, la edad, el sexo, el nivel académico, etc.

Finalmente, de forma paralela al estudio que presento en este libro y en fechas similares, dos investigadores de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria han desarrollado un par de investigaciones desde el punto de vista estadístico-econométrico sobre la concesión de indultos, utilizando la base de datos sobre los indultos desarrollada por la Fundación Civio para su proyecto, *El Indultómetro*. Así, Jiménez y Abreu (2015a) se preguntan si los indultos están influidos por razones distintas a las de justicia, equidad y utilidad pública que deberían guiar su concesión. Sostienen que los indultos se utilizan de una forma «discrecional», y sus principales hallazgos son que la proximidad a las elecciones implica una menor concesión de indultos, y que a mayor pena, menor número de días desde la condena hasta el otorgamiento del indulto. Estos autores, aunque utilizan algunas variables macropolíticas (como por ejemplo, el color del Gobierno) se centran, fundamentalmente, en variables micro (las que afectan a las personas objeto del indulto)¹¹. Además, una investigación posterior destaca que los indultos «son

¹¹ Esta obra, pendiente de publicación a la fecha de edición de este libro pero disponible en línea (véase la bibliografía), realiza un interesante repaso por la literatura sobre los indultos a nivel comparado. Así, se puede ver que incluso en los Estados Unidos el desarrollo de esta cuestión es escaso.

“regresivos”, entendidos como que a mayor sanción impuesta, mayor porcentaje indultado —aunque este porcentaje no crece proporcionalmente para grandes penas—» (2015b: 12).

Como se ha tenido ocasión de comprobar, estos estudios dedicados a la figura del indulto en nuestro país se centran en una perspectiva micro, esto es, qué indultos se conceden, a quién, por qué... En definitiva, las condiciones particulares que llevan a la concesión o no de indultos en cada caso. Sin embargo, no parecen destacar, salvo en alguna hipótesis aislada y en alguna conclusión concreta, las condiciones macropolíticas que llevarían al Gobierno a conceder, a nivel agregado, un número determinado de indultos. Para ello han de entrar en conexión los estudios particulares sobre indultos, con aquellos más generales sobre la política penitenciaria. Estos estudios más generales, entre los que se puede destacar el estudio de Sierra (2011) sobre las políticas públicas penitenciarias desde una perspectiva politológica, analizan algunos factores recurrentes, como la población reclusa y los recursos humanos y materiales del sistema.

Así, la sobreocupación de las cárceles españolas (*ib.*: 47-48) es analizada por numerosos autores (por todos, Aguilar *et al.*, 2012 y 2013; Cid, 2002 y 2008; Larrauri, 2009) y todos concluyen que el aumento de la población penitenciaria a la que se ha asistido en los últimos años no se debe tanto a un incremento de la criminalidad ni a la entrada de nuevos internos como a la prolongación de las condenas de los ya encarcelados, entre otros motivos, dada la reforma penal de 1995 y la insuficiente utilización de las nuevas penas alternativas, así como la aplicación minoritaria de mecanismos de reinserción y reeducación (Cid, 2002: 15 y 2008: 2).

En lo que atañe a los recursos humanos y materiales de Instituciones Penitenciarias, Sierra (2011: 70) reconoce que el número de empleados públicos ha crecido considerablemente desde la década de 1990, pero ello no ha llevado aparejada una disminución de la ratio de empleado público por interno debido al incremento correlativo de dicha población reclusa. Habla también Caamaño

de la escasez de personal que, en su opinión, «agrava el hacinamiento de los presos» (2005: 247), quien también analiza en profundidad los recortes del gasto y su relación con el deterioro del servicio en el periodo 1997-2005 (Gobiernos de Aznar).

En definitiva, y siguiendo la división que Sierra establece de la política pública penitenciaria en diversos subsistemas —de infraestructuras y medios, de recursos humanos, de reinserción y rehabilitación, de salud, normativa y de seguridad (2011: 25-26)— creo posible sostener que el *policy subsystem* (o subpolítica pública) relativo a los indultos es también transversal a todos estos subsistemas de la política penitenciaria española, en especial en la vertiente macropolítica que aquí pretendo explicar. Dicho de otra forma, todas estas cuestiones tendrían incidencia sobre los indultos, o viceversa, los indultos se conceden en vista a todas ellas. De ahí, en mi opinión, la novedad de este estudio, cuyo primer paso consiste en aportar los datos de severidad de esta política pública, que se presentan a continuación.

b. Selección de variables y metodología

Como se explicó al enunciar la segunda hipótesis, aparte de la opinión pública hay dos variables fundamentales que explican la concesión de indultos: la severidad de la cuestión penitenciaria y la propia dinámica del indulto. La selección de estas variables se deriva de la teoría propuesta: los órganos, tanto técnico-burocráticos como políticos, que han de tomar la decisión de conceder o no indultos atienden precisamente a aquellas variables que les presentan una visión global sobre la necesidad de concederlos o no, así como sobre su oportunidad. Para ello, el marco general que les ofrece la situación del sistema penitenciario y la *path dependence* —o lo que es lo mismo, de dónde venimos, cómo se hacían antes las cosas— de la institución del indulto son las más adecuadas. Estas variables se concretan en los indicadores que aquí se van a explicar y

que, por otra parte, son los usualmente analizados por la literatura, algunos de los cuales ya han sido citados anteriormente.

La variable de la dinámica de la concesión de indultos se concreta en dos indicadores: el número de indultos solicitados y el de indultos concedidos el año anterior. Para ello y dado que no existen estadísticas oficiales al respecto, se ha de acudir a fuentes secundarias. La más completa, en términos temporales, es la ya citada estadística elaborada por Herrero, a partir de datos tanto del BOE como de los archivos del Ministerio de Justicia. Él mismo reconoce que puede haber errores en su confección, pues ha sido un proceso «manual» de codificación (2012: 443). Aunque no lo especifica expresamente sí parece que el método que ha seguido para la elaboración de sus estadísticas ha sido el de tener en cuenta la fecha de concesión y no la de publicación en el BOE¹². En cualquier caso, y dado que otras estadísticas como la proporcionada por una base de datos en línea desarrollada por periodistas y expertos en análisis de datos bajo el título de *El Indultómetro*¹³ sólo ofrecen un lapso de tiempo más breve, entre 1996 y 2014 y, además, del contraste entre esta y aquella se desprenden inconsistencias sistemáticas, he optado aquí por acudir a la primera que, aunque pueda contener algún error, ofrece una visión global mucho más amplia. Construyo, por lo tanto, los dos indicadores descritos utilizando los datos que Herrero proporciona para los años 1975-2012. Para los posteriores, 2012-2014, acudo al BOE y al Ministe-

¹² Tampoco indica cuál ha sido el método para buscar los Reales Decretos en el BOE, esto es, si ha sido una búsqueda asistida por el buscador de la página web www.boe.es o si por el contrario ha procedido a la criba manual día a día.

¹³ Disponible en www.elindultometro.es. Es importante señalar que la metodología utilizada por esta página sí aparece explicada, a diferencia de la empleada por Herrero. Además, aportan interesantes datos y variables, todas extraídas de los Reales Decretos de concesión de indultos. Esta ha sido la base de datos utilizada por Jiménez y Abreu en las investigaciones citadas antes.

rio de Justicia que, a través de notas de prensa, publica algunas informaciones parciales.

Por su parte, la variable de la severidad del sistema penitenciario español¹⁴ se compone de varios indicadores: la población reclusa, las condenas por sentencia firme, los presupuestos de Instituciones Penitenciarias y ratio de empleados públicos.

Para el primero de ellos, la población reclusa, tengo en cuenta los datos publicados por el INE en el anuario estadístico de España, a fecha de 31 de diciembre de cada año y disponibles todos ellos en su página web¹⁵. Incluye datos agregados del sistema de la DGIP y de la Generalidad de Cataluña¹⁶. No es necesario desagregar los datos por sexos ni por motivo de la reclusión (pena privativa de libertad, prisión provisional...) dado que dichas variables micro no son de interés a los efectos de este trabajo. Para poder efectuar una comparación se necesita normalizar esta variable, para lo que acudimos al número de internos en centros penitenciarios por 100.000 habitantes, lo que lógicamente requiere del total de la población de España para los años investigados, dato obtenido nuevamente de los anuarios estadísticos de España, del INE. Puesto que los datos penitenciarios y los demográficos tienen en cuenta dos días diferentes, 31 de diciembre y 1 de enero, respectivamente —y comparar los datos de un mismo año resultaría, en mi opinión, desajustado—, he optado por calcular la tasa de población reclusa por 100.000 habitantes a 1 de enero de cada año, teniendo en cuenta para el numerador el dato de población reclusa del día anterior, esto es, 31 de diciembre, que en este caso es, además, de un año antes.

¹⁴ Desde 1983 las competencias en materia de ejecución penitenciaria en Cataluña están transferidas a la Generalidad.

¹⁵ Disponible en www.ine.es.

¹⁶ Al total a 31 de diciembre de 1986 para el resto de España se le ha sumado el total para Cataluña a 1 de enero de 1987, por ser la fecha más próxima —no así el 1 de enero de 1986—.

El indicador de condenados por sentencia firme ha sido fácilmente obtenido de los anuarios estadísticos de España publicados por el INE. De igual manera que el anterior, debe controlarse el crecimiento poblacional, por lo que indicaré las condenas por cada 100.000 habitantes. Nuevamente, la población será considerada a 1 de enero y las condenas totales contabilizadas a 31 de diciembre, por lo que se calculará la proporción con los condenados de un año antes.

Otro indicador fundamental es el presupuesto del que dispone IIPP. Los presupuestos incluidos en las leyes anuales propuestas por el Gobierno, a pesar de no corresponder con el dinero realmente gastado, son de interés porque constituyen una previsión del gasto del Estado para el próximo año, de tal forma que representan una voluntad soberana del ejecutivo del interés presupuestario por cada materia, al ser el único que puede proponerlas. Acudo, por lo tanto, a cada ley anual —y a los proyectos de ley que finalmente no fueron aprobados, como es el caso del año 1996— incluyendo el agregado de los datos correspondientes al capítulo «Centros e Instituciones Penitenciarias» —capítulo cuya denominación, por otra parte, ha variado ligeramente a lo largo del tiempo pero siempre conservado el apelativo de «instituciones penitenciarias»; de la misma forma que su dependencia orgánica ha pasado del Ministerio de Justicia al de Interior—.

Para poder apreciar la evolución relativa de dicho presupuesto deberíamos ponderar el total de esta partida con el total de gasto de los PGE. Sin embargo, diferencias sistemáticas en la determinación del mismo, en especial dada la dificultad de desglosar los gastos financieros de los no financieros para los PGE más antiguos, hacen necesario ponderar con otra variable dicho indicador y, en mi opinión, el más indicado es el PIBn para España en el periodo 1975-2014, obtenido en el banco de datos estadísticos de la OCDE, dado que es medida habitual para expresar gastos relativos y además incluye, entre otras, medidas del gasto público. Cuando se utilicen exclusivamente los datos de las partidas corrientes, para

hacerlas comparables en términos absolutos, se ajustarán a la inflación con un índice deflactor obtenido de la obra *El Progreso Económico de España. 1850-2000*, de Prados de la Escosura (1990, Madrid: Fundación BBVA) y del *World Outlook Database*, del FMI. A modo de ejemplo, para el año $t=2014$ se incluirá el presupuesto de ese mismo año 2014 (t , que en realidad es una previsión hecha a lo largo de 2013 para 2014) y el PIB del año anterior, 2013 ($t-1$), puesto que esta medida se calcula a 31 de diciembre de tal forma que la aproximación entre ambas es mayor.

Finalmente, el indicador de la ratio de empleados públicos se construye con los datos que los informes anuales de la DGIP proporcionan. Se dispone de los datos agregados (funcionarios y personal laboral) desde el año 1981. Se controla la variación teniendo en cuenta el incremento de la población reclusa para el mismo periodo.

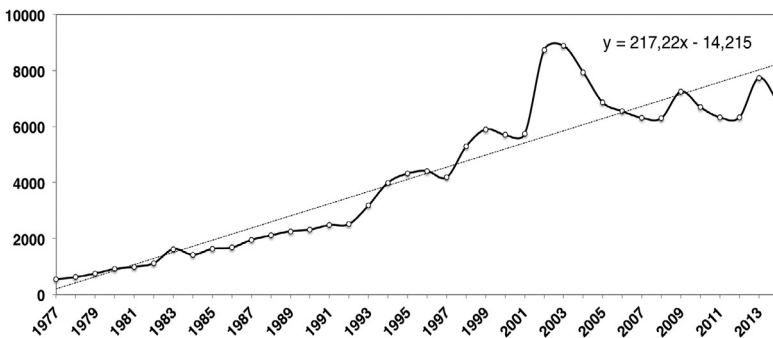
Como se ha podido observar, los datos sobre la severidad que van a ser analizados se corresponden con variables macropolíticas y no así con cuestiones micro que afectarían a la probabilidad individual de que un penado sea indultado. He seleccionado las variables que he considerado más ajustadas y las que, en mi opinión, tendrá el Gobierno en cuenta. Variables que serán las independientes tanto para la hipótesis 1 como para la 2 del presente estudio. Hay una variable que podría haber sido, hasta cierto punto, de interés y que, sin embargo, no ha sido incluida. Me refiero a la evolución de la criminalidad. El principal motivo que me ha llevado a excluirla ha sido la escasa fiabilidad de las estadísticas de criminalidad que existen en España, defecto denunciado por los estudiosos en reiteradas ocasiones (Avilés, 2003; Serrano, 2011) y que pone de manifiesto la disparidad entre estadísticas. La idea general que subyace en el uso de esta estadística viene suplida, sin embargo, por la de las condenas (Serrano, 2011: 450), por lo que no considero que su no inclusión tenga consecuencias al respecto. Veamos, pues, los datos de la severidad del asunto cuya metodología acabo de explicar.

c. Resultados del análisis de severidad

La dinámica de la institución del indulto se encuentra reflejada en las Figuras 2.1 a 2.5, que muestran la evolución de las solicitudes, concesiones y su proporción. Este relato histórico, principal objeto de esta investigación, va a presentar tres componentes básicos. En primer lugar el presente comentario estadístico, tanto la descripción inicial como el cruce que iré realizando con otros de los indicadores cuyas figuras se incluyen más adelante y al final de este apartado; en segundo, el modelo estadístico explicativo que se incluirá en el apartado 4 de este trabajo; y en tercer lugar, pero no menos importante, el relato cualitativo privilegiado que representa la experiencia de los entrevistados, actores decisivos en tal institución, en el apartado 5.

La Figura 2.1 permite comprobar las frecuencias absolutas de las solicitudes. Con una media anual de 4.192 solicitudes (casi 11,5 al día), se aprecia claramente un incremento sostenido hasta el año 2001 que, de no ser por los datos más elevados de los tres siguientes años —que sin embargo no llegan a tener la categoría de *outliers*—, se vería continuado en años posteriores, con la excepción

Figura 2.1
Indultos solicitados (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Herrero (2012) y Ministerio de Justicia.

del último año 2014, en el que se produce un descenso también algo más alejado de la tendencia —cuya representación puede verse tanto en la línea de regresión como en su ecuación—. Este aumento progresivo, en mi opinión, está estrechamente vinculado a otros factores tales como el número de condenas y el incremento de la población reclusa.

En lo que respecta a los indultos concedidos por el Gobierno en el ejercicio del derecho de gracia, variable dependiente en la hipótesis 2 de este estudio que será evaluada en el apartado relativo al modelo estadístico, su evolución viene representada en el gráfico de la Figura 2.2. En ella, a diferencia de lo sucedido en la figura anterior, no se aprecia una tendencia lineal clara aunque sí parece algo más adecuada la regresión polinomial de sexto grado que se incluye en la gráfica.

En cualquier caso, en términos descriptivos, puede sostenerse la existencia de varios periodos¹⁷: un primer periodo comprendido entre 1975 y 1983, correspondiente a los gobiernos de UCD y primer año de los gobiernos del PSOE; un segundo, comprendido entre el año 1984 y 1992, con una tendencia claramente ascendente, partiendo de dos de los valores más bajos y, en concreto, pasando por el mínimo de la serie que tuvo lugar en 1985, todos ellos íntegramente comprendidos en los gobiernos de González; un tercer periodo, entre 1993 y 1996, con los dos primeros años por encima de la tendencia anterior —llegando incluso a ser 1994 un *outlier*¹⁸— y los dos últimos habiendo retomado dicha tendencia; un cuarto, entre 1997 y 2000, en el que se alcanzan dos extremos, con rango de *outlier*, 1998 y 2000, siendo además este último

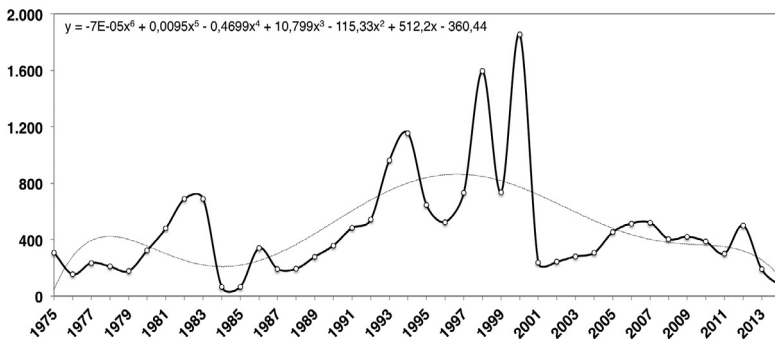
¹⁷ Me remito aquí al Apéndice II, que incluye el detalle longitudinal en el tiempo de los actores involucrados.

¹⁸ Se consideran en el presente estudio outliers aquellos valores que superan el tercer cuartil 1,5 veces el rango intercuartílico ($Q3 + 1,5IQR$). No tendría sentido lo contrario ($Q1 - 1,5IQR$), al menos para los valores absolutos.

el máximo de la serie; un quinto, entre 2001 y 2011, que cubre la segunda legislatura de Aznar y las dos de Zapatero, con una tendencia ligeramente ascendente hasta 2007 y ligeramente descendente desde entonces; y quizás podría distinguirse un sexto y último periodo comprendido entre 2012 y 2014, que corresponde al gobierno de Rajoy, con una clara tendencia descendente que tiene como colofón el año 2014, que llega a aproximarse al mínimo histórico de toda la serie.

La media del periodo comprendido entre 1975-2014 es de unos 470 indultos al año (1,3 al día) y el total de 18.833. Como se ha apreciado, los periodos identificados de la lectura descriptiva del gráfico corresponden, en su mayoría, a distintos periodos políticos de la historia democrática de España. Ello es así, sin duda, porque estamos en presencia de una institución, el indulto, eminentemente política y no tanto exclusivamente jurídica. Me remito al modelo estadístico y al trabajo de campo para ulteriores explicaciones al respecto¹⁹.

Figura 2.2
Indultos concedidos (1975-2014)

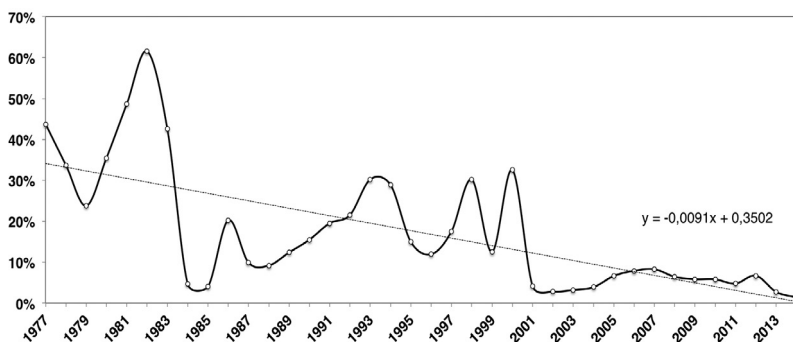


Fuente: Elaboración propia, con datos de Herrero (2012) y Ministerio de Justicia.

¹⁹ Jiménez y Abreu presentan una interesante evolución de los indultos omitiendo el «indultazo» del año 2000 (2015: 22).

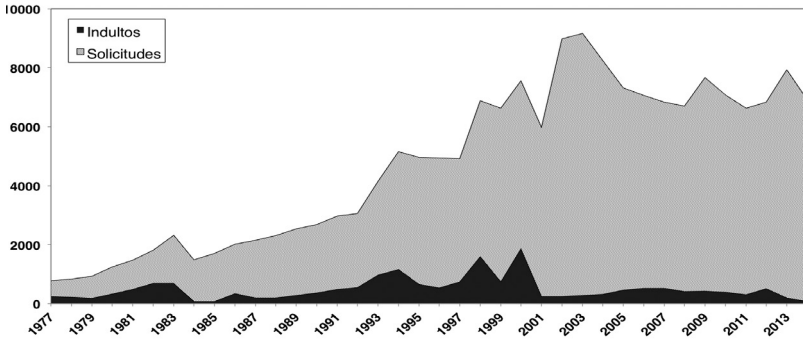
Por su parte, la proporción entre las concesiones y las solicitudes está resumida en las Figuras 2.3 y 2.4. A pesar de que la media de concesiones sobre las solicitudes es de alrededor de un 17%, el periodo posterior al año 2000 corrobora una tendencia restrictiva del uso de esta institución, siempre con porcentajes inferiores al 9% de las solicitudes. Sin duda, son los primeros años de la serie, entre 1977 y 1983, los que determinan la elevación de tal media, con valores que llegan a alcanzar más del 40% de concesiones respecto de las solicitudes y con un máximo en el año 1982 de más del 60%. Los resultados de esta Figura 2.3 precisamente apoyan la idea de que el periodo objeto de estudio para el análisis de los indultos ha de ser el comprendido entre 1982 y 2014, dado que es en el primero de tales años en el que se produce precisamente un cambio en las dinámicas de concesión de indultos ya en periodo democrático, idea sobre la que volveré más adelante. Finalmente, la Figura 2.5 nos muestra la tasa de variación interanual de esta proporción, con dos máximos reseñables: 1986 y 2000, año posterior al mínimo de la serie y año del máximo de concesión de indultos. No existe correlación entre sendos indicadores ($R^2 = 0,01$) como se aprecia en la Figura 2.16, más abajo.

Figura 2.3
Proporción indultos solicitados/concedidos (1977-2014)



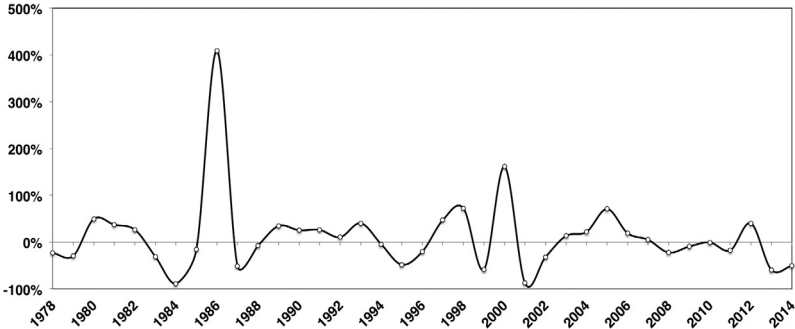
Fuente: Elaboración propia, con datos de Herrero (2012) y Ministerio de Justicia.

Figura 2.4
Indultos concedidos sobre solicitados (1977-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Herrero (2012) y Ministerio de Justicia.

Figura 2.5
Var. interanual prop. concedidos/solicitados (1978-2014)



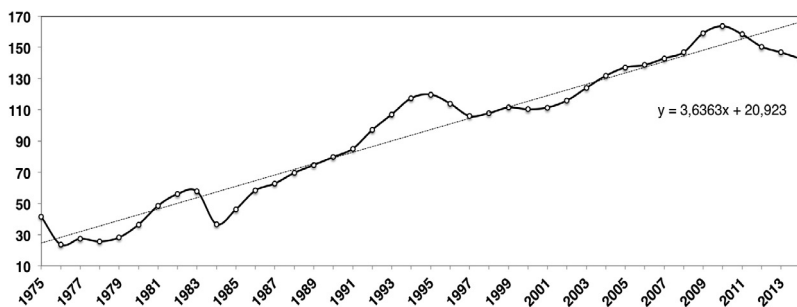
Fuente: Elaboración propia, con datos de Herrero (2012) y Ministerio de Justicia.

Volveré más adelante sobre estos indicadores a la hora de compararlos con los que siguen inmediatamente, ya relativos a la variable de severidad de la cuestión penitenciaria en España. El primero de ellos se refiere a la población reclusa en nuestro país, normalizando la variación a la evolución de la población total del país, de

tal forma que se obtiene la ratio de reclusos o internos en IIPP por 100 mil habitantes. Como indiqué en la metodología, puesto que las fechas de uno y otro dato para un mismo año tienen en cuenta el primer y el último día del mismo, he optado, para las Figuras 2.6 y 2.7 en las que incluyo este indicador, por incluir cada dato teniendo en cuenta la población de España a 1 de enero y la población reclusa a 31 de diciembre del año anterior. De esta forma, por ejemplo, la población reclusa por 100 mil habitantes del año 2014 se obtendrá teniendo en cuenta la población de España a 1 de enero de 2014 y la reclusa a 31 de diciembre de 2013. Puede decirse, por lo tanto, que se trata de la población reclusa por 100 mil habitantes a 1 de enero del año en cuestión.

Como se aprecia en el gráfico de la Figura 2.6, la tendencia relativa —y no sólo la absoluta, que no se incluye— es claramente alcista. Solamente ha habido dos periodos, como se puede ver en la Figura 2.7, en los que la tendencia a la baja ha sido reiterada durante varios años: durante dos años, entre 1996 y 1997, y cuatro años, de 2011 a la actualidad. Escapa del objeto del presente estudio el análisis de tales variaciones, pero no me parece aventurado suponer respecto de la más reciente tendencia que factores económicos hayan influido en la misma.

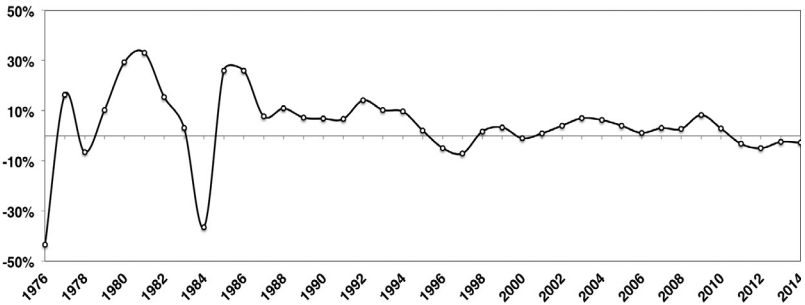
Figura 2.6
Población reclusa por cien mil habitantes (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos de INE.

Figura 2.7

Var. interanual pob. reclusa por cien mil habitantes (1976–2014)



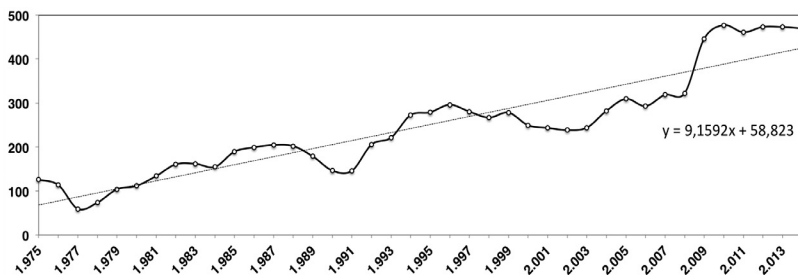
Fuente: Elaboración propia, con datos de INE.

Las relaciones entre variables, que poco después incluiré, arrojarán más luz sobre ello. En cuanto a los contundentes descensos de 1976 y 1984, de en torno al 40% de la población reclusa, pueden deberse, de nuevo como hipótesis, a los indultos generales (que, reitero, no son objeto de este estudio) y amnistías aprobadas tras la muerte de Franco y a la reforma del CP de 1983. Por lo demás, la serie presenta una variación más o menos estable, en especial a partir de 1987. Es de interés detallar que la regresión lineal entre este indicador como variable independiente y el indicador de las solicitudes de indultos arroja una correlación del 80%; no así con el de indultos concedidos, que puede ser descartado, al explicar tan sólo un 1% de los casos (véanse Figuras 2.17 y 2.18).

Misma precaución temporal que la tenida para el indicador anterior ha de utilizarse para el correspondiente a los condenados por sentencia firme que se incluye en las Figuras 2.8 y 2.9. De nuevo se observa una clara tendencia ascendente, como ocurría en el número de reclusos, sostenida en el tiempo aunque algo más intermitente, como se desprende de las figuras. Resulta algo llamativa la posible existencia de tres periodos, a modo de escalera, en la Figura 2.8: así, un primer piso sería el periodo 1975–1991, con una

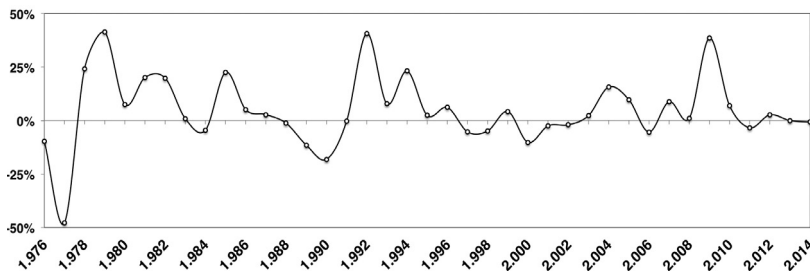
«altura» máxima rondando los 200 condenados por mil habitantes; un segundo peldaño entre 1992-2008, rozando los 300 condenados por mil habitantes; y un último escalón, de 2009-2014, con un techo de unos 450 condenados por mil habitantes.

Figura 2.8
Condenados por cien mil habitantes (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos de INE.

Figura 2.9
Var. interanual condenados por cien mil habitantes (1976-2014)

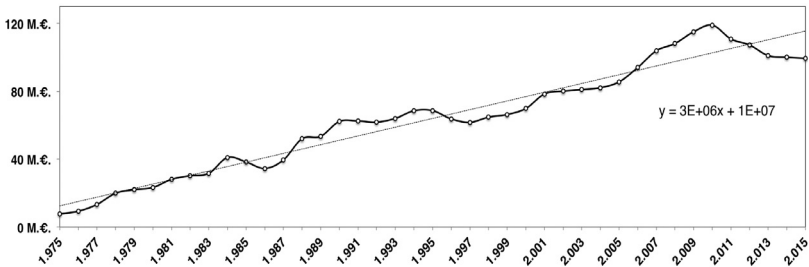


Fuente: Elaboración propia, con datos de INE.

Parece que estos datos corroborarían la hipótesis de Larrauri (2009: 2), del «viraje a sistemas punitivos» más severos, por lo que se estaría ante una cuestión más de política criminal de endure-

cimiento de las penas que ante un aumento de la criminalidad. Resulta, en fin, lógica la relación entre el indicador anterior y el actual: así, es de esperar que las condenas estén muy relacionadas con la población reclusa. La regresión entre sendos indicadores, teniendo como variable independiente las condenas por 100 mil habitantes, y dependiente la población reclusa también por 100 mil habitantes tiene un $R^2 = 0,86$, lo que implica que el 86% de la variación queda explicada, como era de esperar. Esta correlación es menor si se hace la regresión con el indicador de solicitudes de indultos: así sólo alcanzaría al 59% de los casos. Pero la relación que parece completamente inexistente es la que habría entre este indicador y el de indultos concedidos: apenas un 0,6% (véanse las Figuras 2.19, 2.20 y 2.21, respectivamente).

Figura 2.10
Partida presupuestos IIPP ajustado inflación (1975-2014)

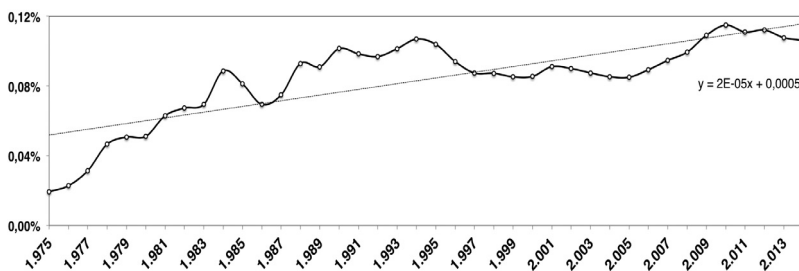


Fuente: Elaboración propia, con datos de PGE, FMI y Prados de la Escosura.

Como mencioné anteriormente, el presupuesto de IIPP revela la intención de gasto del Gobierno sobre esta política pública. En las Figuras 2.10 a 2.12 se incluye el mencionado indicador. En primer lugar, hay que destacar que la partida en términos absolutos (Figura 2.10) dedicada a IIPP, una vez ajustada a la inflación, ha ido creciendo considerablemente y de manera sosteni-

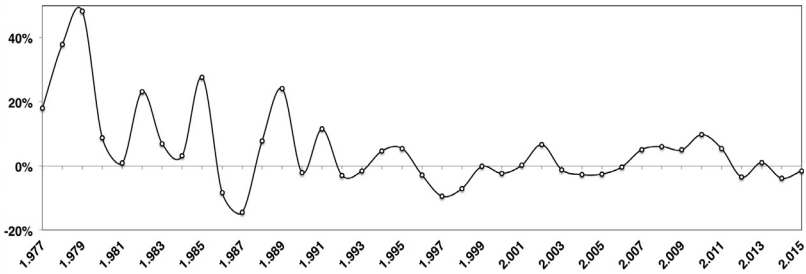
da en todo el periodo de la serie. Sólo es a partir del año 2010 y hasta la actualidad cuando se aprecia una reducción nominal de tal partida, de nuevo en mi opinión, fruto de la crisis económica. Pero como dije, más interesante que la comparación en términos absolutos de tal partida es la comparación relativa en función de la variación del PIB nominal. De tal forma que en las Figuras 2.11 y 2.12 se puede apreciar cuál ha sido la variación del indicador del presupuesto en términos relativos. También se produce aquí un aumento de dicho indicador, ahora bien, bastante más suave, con un periodo de incremento más o menos continuado desde 1975 hasta 1994 aproximadamente (sólo interrumpido en el año 1984); otro periodo de cierta estabilidad (rondando el 0,09% del PIB) entre 1995 y 2007; y otro de estabilidad pero en un tramo superior de gasto (0,11%) entre 2008 y la actualidad. En fin, la variación interanual desde 1992 está comprendida entre el $\pm 10\%$, lo que denota, como he dicho, bastante estabilidad dentro de la serie. Es interesante aplicar la regresión entre este indicador (como variable independiente) y el número de internos en el sistema (como dependiente). Así, hay que destacar la alta correlación, del 97%, entre ambas variables (Figura 2.22).

Figura 2.11
Partida presupuestos IIPP sobre PIBn (1975-2014)



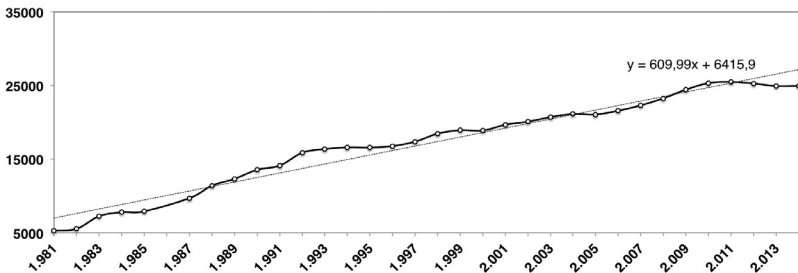
Fuente: Elaboración propia, con datos de PGE, FMI.

Figura 2.12
Var. interanual presupuestos IPP sobre PIBn (1977-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos de PGE, FMI.

Figura 2.13
Empleados públicos de IPP (1981-2014)



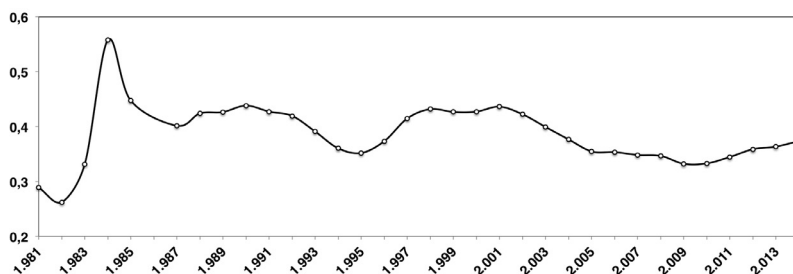
Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior.

En las Figuras 2.13 a 2.15 se incluyen los datos relativos a los empleados públicos de IPP²⁰ —agregados por todas las categorías profesionales: funcionarios y laborales—. Aunque en términos absolutos el incremento ha sido evidente y continuado (Figura 2.13), en

²⁰ Con la excepción del año 1986, dato que va a ser estimado para poder incluirlo en el modelo con la media de los datos anterior y posterior, teniendo en cuenta la variación de tal índice y la Oferta de Empleo Público correspondiente al año 1985, que previó un aumento de plazas.

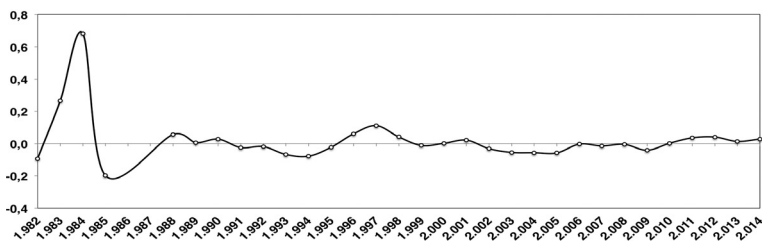
términos relativos, esto es, teniendo en cuenta los empleados públicos por interno en el sistema —para el periodo anterior, como en anteriores ocasiones dado el desajuste entre el 31 de diciembre y el 1 de enero—, el incremento no es tal. A excepción de los primeros datos de la serie, que sí muestran un incremento claro de las dotaciones de recursos humanos, en la Figura 2.15 se aprecia que la variación ha sido mínima en la serie histórica. Es más, la correlación entre este indicador y el de internos del sistema penitenciario alcanza un 93%, misma correlación que ofrece la regresión entre el presente indicador como variable dependiente del presupuesto destinado a Instituciones Penitenciarias (véanse las Figuras 2.23 y 2.24).

Figura 2.14
Empleados públicos de IIPP por recluso (1981-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior y del INE.

Figura 2.15
Var. interanual de empleados púb. de IIPP por recluso (1982-2014)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior y del INE.

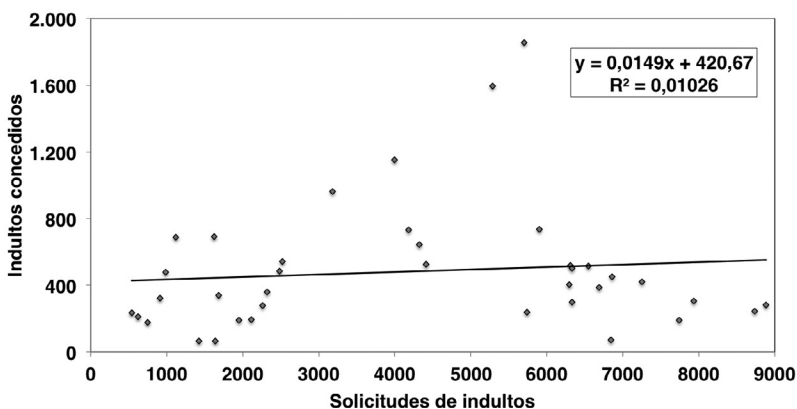
d. Conclusiones: una subpolítica en descenso

En definitiva, todos estos indicadores permiten configurar una imagen bastante aproximada de la severidad de la cuestión penitenciaria y de la dinámica del indulto en la práctica totalidad del periodo objeto de estudio. Las principales conclusiones a las que se puede llegar del estudio de los mismos son las que siguen: se ha producido un incremento paulatino de las solicitudes de indultos y, sin embargo, un descenso continuado de la proporción de concedidos, indicador que muestra una serie de pautas temporales bastante definidas en términos de periodos políticos sobre los que volveré más adelante, al tratarse de la variable dependiente del modelo. Por otra parte, a pesar de que la población reclusa absoluta ha ido aumentando constantemente en toda la serie, dicho incremento no es tal si se controla con la población de España; lo mismo ocurre con el número de condenados, aunque esta variación es algo más volátil. La partida presupuestaria destinada al sistema penitenciario ha aumentado progresivamente, tanto en términos absolutos como relativos. Y la dotación de recursos humanos del sistema, por su parte, ha sufrido un incremento absoluto constante que no es tal si se traduce a términos relativos controlando la población reclusa que tienen a su cargo, variación que, por lo demás, se ha mantenido bastante constante, prácticamente con la misma proporción en todo el periodo. Algunas correlaciones de las indicadas son interesantes. Así, entre la población reclusa y las solicitudes sí existe una correlación importante (78%), entre los condenados y los reclusos (82%), condenados y solicitudes (56%), presupuestos e internos del sistema (95%), internos y empleados públicos (93%), y entre presupuestos y empleados públicos (90%). Sin embargo, no se observa correlación entre las solicitudes y las concesiones de indultos, entre la población reclusa y las concesiones, ni entre condenados y concesiones, no al menos si tenemos en cuenta las variables de modo aislado. En el modelo se pondrán todas ellas conjuntamente en relación con la dependien-

te y veremos cuáles son los resultados. Hay que recordar siempre que correlación no es causación, pero para que exista causación sí es necesaria la correlación. Estas ideas dan una pista de cuáles pueden ser los factores más importantes a la hora de conceder indultos, sobre lo que se profundizará más adelante.

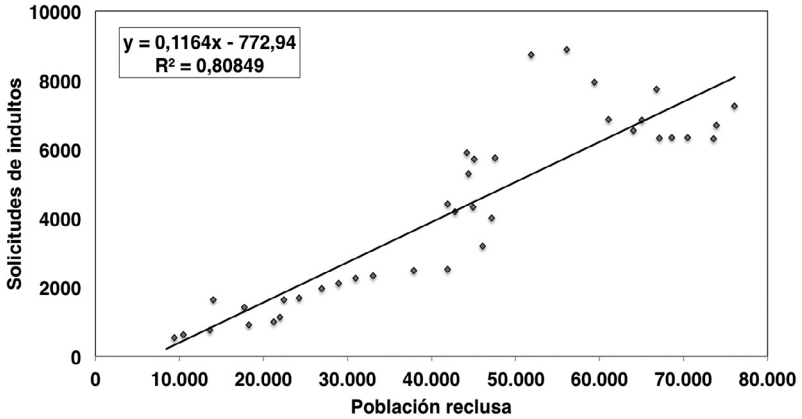
De esta forma, y como algunas de las relaciones expresadas en las regresiones lineales analizadas adelantan, se estará en condiciones de utilizar estos indicadores para la construcción del modelo estadístico que habrá de explicar la concesión de indultos —o, al menos, tratar de hacerlo—. Pero, como en toda cuestión social, quedarse en los indicadores objetivos es apreciar sólo parte del problema. En la siguiente sección voy a analizar la otra parte fundamental de la cuestión penitenciaria y de indultos: la subjetiva, esto es, la relativa a la atención que las distintas agendas prestan a estas variables.

Figura 2.16
Solicitudes de indultos - concesiones (1975-2014)



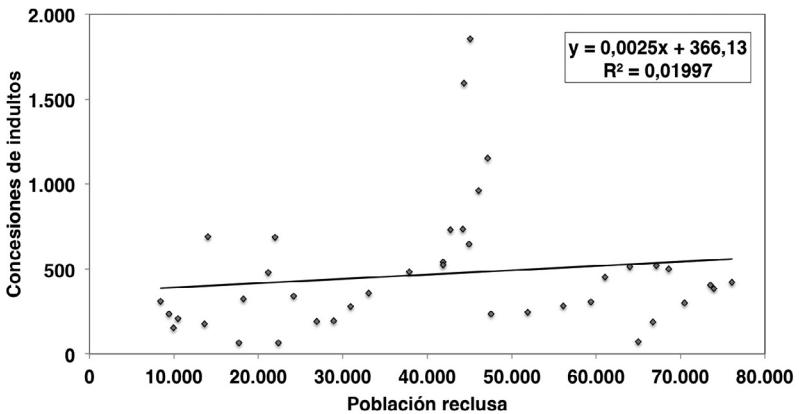
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.17
Pop. reclusa - solicitudes de indulto (1975-2014)



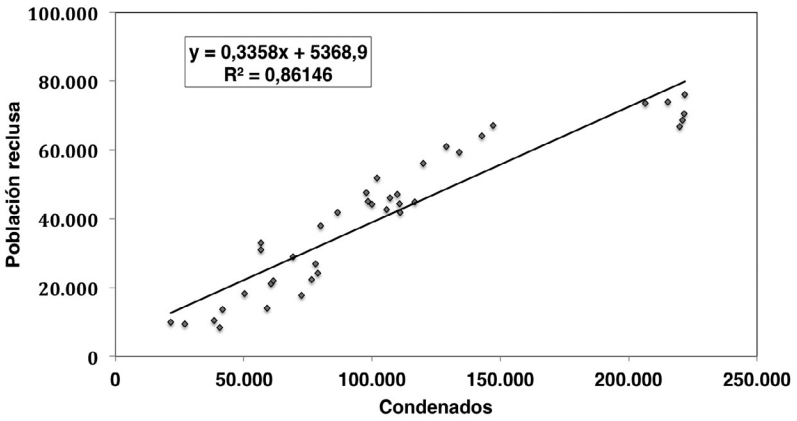
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.18
Pop. reclusa - concesiones de indulto (1975-2014)



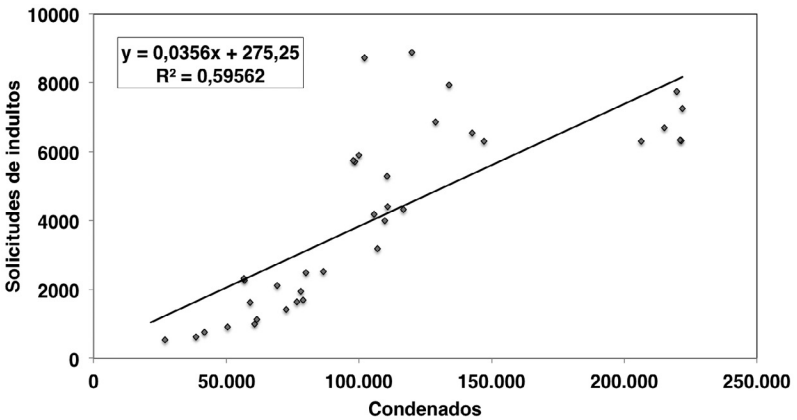
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.19
Condenados - población reclusa (1975-2014)



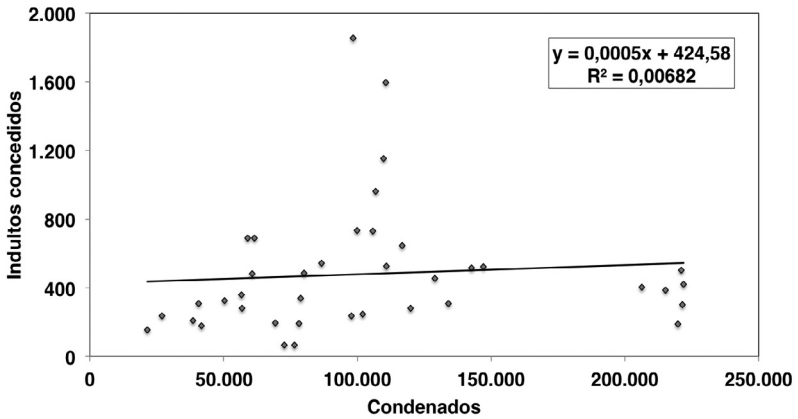
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.20
Condenados - solicitudes indultos (1975-2014)



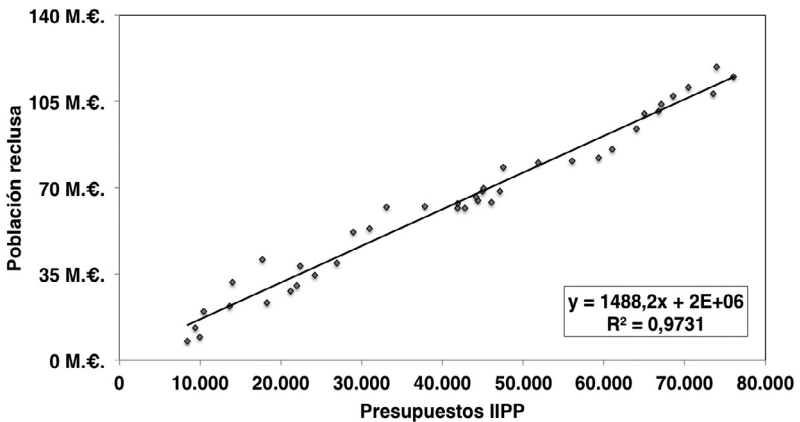
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.21
Condenados - indultos concedidos (1975-2014)



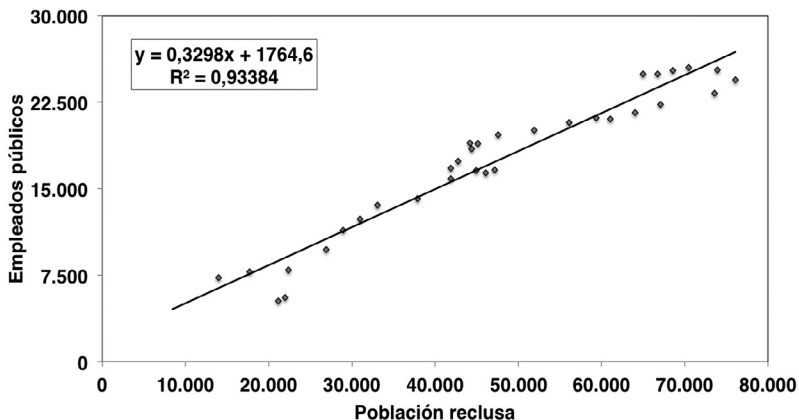
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.22
Pob. reclusa - presupuestos IIPP (1975-2014)



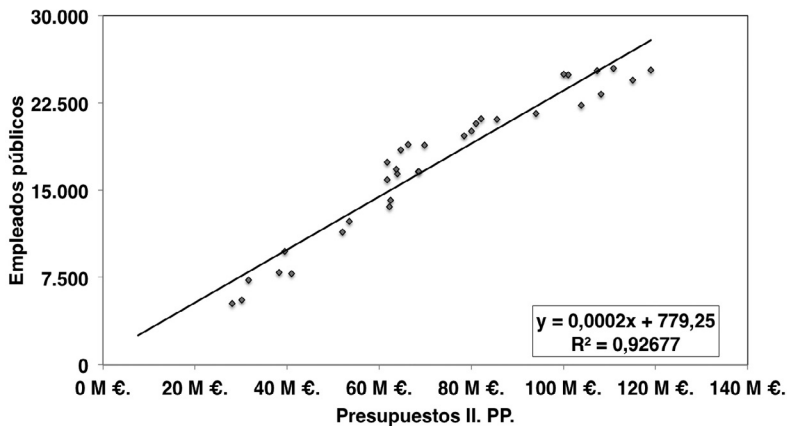
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.23
Pop. reclusa - empleados públicos (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.24
Presupuestos - empleados públicos (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia.

3. Agendas y *policy making* sobre política penitenciaria e indultos

Aquí voy a acudir a las diferentes agendas públicas que prestan atención a las cuestiones antes analizadas —la penitenciaria y los indultos— para, en primer lugar, evaluar la hipótesis primera, comprobando que la atención hacia los indultos fluctúa dependiendo de la severidad del problema —o no, como diría la teoría—, donde las variables de severidad serán las independientes y las agendas las dependientes; y en segundo lugar, para tratar de explicar la concesión de indultos (hipótesis dos) como producto de las variables de severidad y de opinión —pasando las agendas a ser variables independientes, con tal propósito—, explicación que se proporcionará en el apartado siguiente, con el modelo estadístico. Antes, veamos la importancia de las agendas públicas en la creación y modificación de las políticas públicas.

a. Estado de la cuestión

La teoría del *punctuated equilibrium* —en castellano, «equilibrio interrumpido», aunque preferiré en este trabajo la denominación original— propuesta por Baumgartner y Jones (2009) ha sido en cierto modo revolucionaria en el ámbito de la Ciencia Política en

general y de las políticas públicas en particular al aportar una visión alternativa del funcionamiento de las agendas y del proceso de creación y cambio de dichas políticas públicas. En el ya clásico *Agendas and Instability in American Politics*, los autores plantean un nuevo modelo basado en los postulados de lo que en su momento fue una teoría sobre la evolución de las especies, la del *punctuated equilibrium*, cuya idea básica, sin embargo, la del tránsito entre periodos de estabilidad a través de momentos de puntuación, ha sido también observada en el ámbito de las políticas públicas y de las agendas públicas en particular.

Sin embargo, Baumgartner y Jones no partían del vacío. Ya en la década de 1960, Schattschneider explicaba la supresión de los *policy subsystems*²¹ a través de la expansión del conflicto por parte de los detractores de dicha (sub)política pública. Para este autor, «every shift of the line of cleavage affects the nature of the conflict, produces a new set of winners and losers and a new kind of result»²² (1960: 61). La clave, según este autor, para lograr el cambio de las políticas públicas, consiste en lograr la atención suficiente que conduzca a un cambio en la delimitación del conflicto (*scope of conflict*): ampliarla o reducirla para «ganar». Pero si Schattschneider habla de la eliminación de *policy subsystems*, será Downs (1972) quien hable de la creación de los mismos una década más tarde. Según su teoría, la creación de nuevos *policy subsystems* viene determinada, en primer lugar, por unos parámetros básicos, a saber: que se trate de una (sub)política pública que afecte a una población minoritaria, que los beneficios puedan ser disfrutados por un amplio sector y que dicha

²¹ Recuérdese que, a efectos de este trabajo, los indultos, como se indicó en la introducción, son considerados uno de tales subsistemas de políticas públicas o bien una subpolítica pública.

²² «Cada cambio en la línea del clivaje [término politológico que se refiere a una “fractura social”] afecta a la naturaleza del conflicto, y produce un nuevo escenario de vencedores y vencidos y un nuevo resultado».

política no tenga «*intrinsically exciting qualities*» («cualidades intrínsecamente excitantes»). Si la cuestión goza de estas características, puede —o no— iniciarse el ciclo de cambio en la política pública, que va desde una muy escasa atención, pasando por el descubrimiento alarmado de la situación, un entusiasmo eufórico traducido en *policy making*, seguido por la percepción de los costes asociados al cambio, hasta una vuelta a un declive en el interés público.

Para Baumgartner y Jones, estos dos autores anteriores tienen razón, pero sólo a medias. Apuntan al tono de la movilización como detonante de la creación o supresión de *policy subsystems*. Si es positivo esperaremos una creación de nuevos subsistemas; si es negativo, estos serán destruidos (2009: 101, 150 y ss.). A lo largo del tiempo podemos observar largos periodos de estabilidad en los que no necesariamente existe un equilibrio de valores, gustos o preferencias, sino simplemente no hay cambios en la política pública; unidos por momentos de alto y disparado cambio (tanto positivo como negativo)²³. Se estaría acudiendo, en esos momentos, a cambios de nivel de gestión, de micro a macro: *policy subsystems* que se gestionan en paralelo hasta que son discutidos públicamente en un «*serial process*» (Baumgartner, Jones y True, 2007: 158-159); cambio producido, por otra parte, por desencadenantes de un *positive feedback*, a saber, un proceso por el que la atención va a verse disparada tales como, por ejemplo, eventos históricos.

Como ellos mismos señalan, «the course of public policy in the United States is not gradual and incremental, but rather is disjoint and episodic; long periods of stability are interrupted by bursts of frenetic policy activity»²⁴. Esta teoría fue inicialmente aplicada a la

²³ Para una visión gráfica véase la Figura 3.1, gráfico incluido en la parte inferior de la misma.

²⁴ «El curso de las políticas públicas en los Estados Unidos no es gradual o paulatino, sino discontinuo y episódico; largos periodos de estabilidad son interrumpidos por explosiones de actividad política frenética».

explicación de los procesos de estabilidad y cambio de las políticas públicas en los EEUU. Bien es cierto que no todos los sistemas políticos democráticos son iguales, pero no es menos cierto que a partir de la creación del *Policy Agendas Project*, originalmente centrado en el sistema político estadounidense, y de su extensión posterior a numerosos países a través del *Comparative Agendas Project*²⁵ las conclusiones de esta teoría pueden ser extrapoladas a otros sistemas en mayor o menor medida y, por lo tanto, adquieren ciertas dosis de generalidad.

Pero el interés que suscitan las diferentes agendas no es sólo fruto de la curiosidad sobre su evolución en el tiempo, sino precisamente por las consecuencias que las variaciones en estas agendas van a tener sobre las políticas públicas, tal y como veremos en la siguiente sección para el caso de los indultos. Así, sostienen Baumgartner y Chaqués, «the correspondence between the dynamics of problem severity and government or media attention... is low»²⁶ (2013: 66), apuntando precisamente a la falta de correspondencia entre la severidad y la atención de las diversas agendas; o como Boydston señala, «which policy areas gain media attention, and when, is determined not only by the inherent worth or severity of a policy area, but also by a number of other factors in the complex news-generation process»²⁷ (2013: 14). Y de hecho, la atención mediática, dice esta misma autora, puede dar forma a otras agendas apuntando así a una interacción lógica entre las mismas.

Sin embargo, como se desprende de la aportación teórica de Baumgartner y Jones, la cuestión fundamental está en el tono. El

²⁵ Pueden consultarse los resultados en: www.comparativeagendas.info.

²⁶ «La correspondencia entre la dinámica de la severidad del problema y la atención del gobierno y de los medios... es baja».

²⁷ «Qué áreas de las políticas públicas obtienen atención mediática, y cuándo, viene determinado no sólo por su interés inherente o severidad del área en cuestión, sino también por otros factores del complejo proceso de generación de noticias».

tono y el *frame*, el «marco» desde el que se enfocan los asuntos, es lo que determina el efecto que una agenda tendrá sobre el proceso de *policy making*. Argumentan Baumgartner, De Boef y Boydston que *framing* se refiere a «the presentation or discussion of an issue from a particular viewpoint to the exclusion of alternative viewpoints»²⁸ (2008: 106). En su estudio sobre la pena de muerte en los Estados Unidos hallan evidencias de que a lo largo del tiempo se ha producido un cambio en el *frame* de la agenda mediática respecto de la pena de muerte. Esto, como se verá, tuvo sus consecuencias sobre este *policy subsystem*, produciendo una disminución en las condenas a pena de muerte.

En España, la profesora Chaqués y su equipo de la Universidad de Barcelona han desarrollado el *Spanish Policy Agendas Project*²⁹ que pone a disposición de los investigadores los datos relativos a la atención de diferentes agendas españolas (Chaqués *et al.*, 2014); datos que ya han sido explotados por los mismos desarrolladores en publicaciones sobre el sistema mediático español y la cooperación y el conflicto partidista (Chaqués *et al.*, 2014a, para este último caso). Algunas de las conclusiones que interesan para este estudio son, entre otras: que la atención prestada por *El País* y *El Mundo*, en cuanto a las noticias de sus portadas, viene a ser muy parecida a lo largo del tiempo (Baumgartner y Chaqués, 2013: 66); que la teoría de la *agenda setting* según la cual el flujo de atención iría de los media a la política —frente a la del *indexing*, de la agenda política a los media— es la que parece más adecuada para describir el sistema español; y finalmente, que «when newspapers cover activities, all news is bad news»³⁰ (Baumgartner y Cha-

²⁸ «La presentación o discusión de una cuestión desde un punto de vista particular y la exclusión de otros puntos de vista alternativos».

²⁹ Disponible en: www.ub.edu/spanishpolicyagendas/. Reitero desde aquí el agradecimiento a la profesora Chaqués por facilitarme algunos *datasets* adicionales.

³⁰ «Cuando los periódicos cubren un asunto, todas las noticias son malas».

qués, 2014: 3), idea esta última que será de capital interés a la hora de considerar el tono mediático aplicado al caso de los indultos, como se verá pronto. En fin, sirva también de ejemplo de utilización de esta técnica el estudio de Corrochano (2011) que analiza los distintos *frames* sobre la transición política en España que han ido surgiendo en la agenda del Congreso de los Diputados.

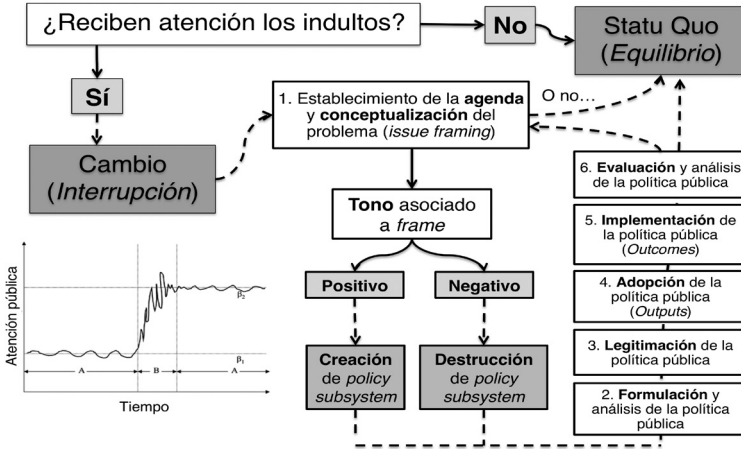
b. La teoría del *punctuated equilibrium* aplicada al caso de los indultos

De acuerdo con la teoría del *punctuated equilibrium* (Baumgartner y Jones, 2009), para que un *policy monopoly* —esto es, «a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding³¹»— se vea alterado y dé lugar a un cambio institucional ha de producirse una variación en la atención que dicha cuestión recibe. Esto es, si ninguna de las agendas —sea la política, mediática, de opinión pública o cualquier otra— presta atención al problema en cuestión, no habrá forma de que la política pública cambie y, por lo tanto, se permanecerá en una situación de *statu quo* donde el *policy monopoly* vigente seguirá subsistiendo. En el caso que nos interesa, si la concepción imperante sobre los indultos se mantiene en el tiempo inalterada, difícilmente podrá producirse un cambio en dicha subpolítica. O, *sensu contrario*, el cambio en la concesión de indultos se habrá producido tras una alteración del *policy monopoly* respecto a dichos indultos.

La regulación legal de la concesión de indultos que se ha explicado en la introducción en la Figura 1.1 no es más que la cristalización de un *policy monopoly* vigente en el momento de su apro-

³¹ «Un monopolio en la forma de entender una política de interés, y un acuerdo institucional que refuerza tal entendimiento».

Figura 3.1
El indulto dentro del proceso de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

bación. Las posteriores reformas o matizaciones introducidas en tal subpolítica son fruto de cambios en la forma de entender cómo ha de funcionar esta política pública y han venido precedidos irremediabilmente en una *punctuation* («interrupción») en la atención prestada a este asunto. El gráfico³² incluido bajo «Cambio (*Interrupción*)» en la Figura 3.1 se refiere precisamente a este fenómeno: a lo largo del tiempo (eje horizontal) la atención que recibe un fenómeno social (eje vertical), en este caso los indultos, suele variar escasamente hasta que, por diversos motivos catalizadores, como por ejemplo, eventos —así, la concesión de un indulto muy controvertido o la denegación de este en contra del sentir de la opinión

³² Fuente del gráfico: Information Systems Foundations: Constructing and Criticizing. Disponible en: http://press.anu.edu.au/info_systems/mobile_devices/ch11s08.html. [Consultado: 2015-06-05].

pública—, se produce una puntuación en la atención. Dicha interrupción puede dar lugar o bien a una vuelta al *statu quo* anterior o bien a un nuevo *statu quo*, volviendo en cualquier caso a un periodo de equilibrio.

Es precisamente en estos momentos de cambio en los que se produce una competición entre los diferentes actores interesados en el tema para que su visión (*policy image*, en los términos de Baumgartner y Jones) salga vencedora y se convierta en el nuevo *policy monopoly*. Si la visión «ganadora» ha sido la previamente considerada como de referencia (el *monopoly* anterior), diremos que continuamos con el *statu quo* anterior. Pero hay que recordar que todas las *policy images* se componen no sólo de una evaluación objetiva de la información empírica, sino también de una parte evaluativa y emotiva denominada «tono». En esta primera etapa del proceso de la política pública —penitenciaria y criminal, en este caso— es donde se va a decidir qué sucede con los indultos. En primer lugar, entrarán en la agenda si han recibido atención por parte de alguno de los actores políticos. En segundo lugar, estos actores expondrán sus visiones para así conseguir que el asunto sea «enmarcado» o definido desde una visión concreta, el *issue framing*. Veámoslo con un ejemplo.

Imaginemos los actores P1 y P2, ambos partidos políticos; sea M un medio de comunicación y C un actor ciudadano. El partido P1 y el actor C sostienen que los indultos son un instrumento legítimo que el Gobierno tiene para corregir situaciones injustas derivadas de una estricta aplicación de la Ley, por ejemplo el encarcelar a una persona que en el momento de la comisión del delito y de la condena era drogodependiente y que, sin embargo, ahora que su ingreso en prisión es definitivo, si es que no está ya cumpliendo la condena, ya se encuentra rehabilitada y ha rehecho su vida. Tanto el partido P2 como el medio de comunicación M apoyan esta visión de las cosas. Pero tras algunos casos controvertidos y lo que ellos consideran

abusos de esta institución del indulto por parte del Gobierno, ambos comienzan su campaña en la que pretenden poner sobre el tablero, esto es, establecer en la agenda, que los indultos pueden constituir una violación de la separación de poderes por los abusos que suponen al dejar sin efecto sentencias firmes de otro poder del Estado como es el judicial. Por ello despliegan su campaña para llamar la atención sobre el tema. Si logran que se produzca un aumento de la atención (Schattschneider, 1960: 66) y que su visión sea mayoritariamente aceptada, un cambio en la normativa que rige el indulto podría suceder y así adecuarse a sus exigencias, por ejemplo de transparencia o de mayor control.

El *policy monopoly* se sostiene gracias a algunos actores (P1 y C, en el ejemplo)³³. Ahora bien, los actores B y C, a pesar de compartir inicialmente esta *image*, desean hacer hincapié en otro punto de vista, otro *frame* sobre los mismos datos empíricos, otra visión del tema: la de que los indultos constituyen una afrenta democrática al confrontar a dos poderes del Estado y otorgar al ejecutivo una potestad absoluta, y fuera de (casi) todo control, de dejar sin efecto decisiones judiciales. Tras la explosión de esos casos controvertidos —normalmente seguida de un aumento de la atención mediática— y gracias a las oportunidades políticas de estos actores, se logra poner el foco en el asunto y situar el mismo en la agenda pública (la *agenda setting* o establecimiento de la agenda), por lo que la atención se dispara (*punctuation*). Ahí se produce la «lucha política» —cuando hay distintas concepciones— por la visión del mundo que habrá de considerarse válida, el *issue framing*, y dependen-

³³ Sería interesante analizar si podría considerarse que la visión imperante, según la cual los indultos sirven para corregir injusticias derivadas de una aplicación estricta de la Ley, es una *valence issue*, una visión con la que todos pueden estar de acuerdo, o no...

do de quién gane se asistirá a un mantenimiento del *statu quo* en el que no se produce un cambio de la política pública, o precisamente a todo lo contrario, al inicio del proceso para cambiar las instituciones formales existentes hasta el momento.

En otras palabras y a modo de resumen, se va a producir una competición política por diversas visiones alternativas de la realidad, por la adopción de un *policy monopoly* adecuado a las diferentes perspectivas (*frames*) desde los que observar los indultos, a saber: a) «Son una herramienta para corregir errores o excesos de la aplicación de la Ley, según la cual una persona habrá de cumplir una pena cuando dicha pena ya no tendrá ninguna función»; b) «Son una herramienta en manos del Gobierno para alterar arbitrariamente las decisiones de otro poder del Estado, el judicial, lo que implica un serio problema democrático»³⁴.

A partir de ahí, y aunque el proceso³⁵ es una simplificación de la realidad, todo parece más «fácil». Una vez el asunto se ha colocado en la agenda y existe una visión vencedora, el cambio o el mantenimiento de dicha política está más cerca —en este momento teóricamente habremos retornado a un periodo de equilibrio en la atención, la $\beta 2$ del gráfico—. Como digo, si el proceso de cambio de la política pública se inicia, deberían sucederse de manera más o menos ordenada los pasos 2 a 6 de la Figura 3.1. Esto es, deberían proponerse diferentes soluciones basadas en un análisis de los datos empíricos disponibles (la severidad del pro-

³⁴ Cité en la introducción las funciones que, según Madrid (2014: 115-116), tendrían los indultos. De ellas pueden derivarse estas dos visiones opuestas. También cabría una tercera visión intermedia: «indultos sí, pero con control».

³⁵ El proceso incluido en la Figura 3.1 se corresponde a una adaptación del clásico de Lasswell incluyendo modificaciones de Baumgartner y Boydstun. Como todo modelo, se trata de una simplificación de la realidad. Algunos autores han señalado (y criticado) que el modelo omite las interrelaciones entre las diferentes etapas y que hablar de etapas diferenciadas como tales es también inadecuado (por todos: Sabatier, 2007).

blema) y, de acuerdo con los diferentes entendimientos, estas propuestas de cambio servirían como opciones de cambio para la política pública (o subpolítica, *policy subsystem* en inglés) en cuestión. En este caso, por ejemplo, los diferentes actores podrían proponer, entre otros: el mantenimiento del *statu quo* de los indultos por considerarlo adecuado; el cambio de determinados aspectos de la concesión de indultos, por ejemplo la iniciación del procedimiento, su transparencia, su evaluación posterior, los delitos indultables, etc.; o incluso la supresión de la figura jurídico-política del indulto. Los diferentes actores tratarán de otorgar legitimación a sus propuestas de cambio, teniendo, como se ha explicado, gran importancia los *frames* explicativos de cada propuesta.

Finalmente, dependiendo del actor que haya de tomar la decisión final y haya de adoptar la solución (*political venue*³⁶, dentro de la teoría de Baumgartner) una u otra propuesta saldrá finalmente victoriosa si se ha llegado a este punto. En el caso de los indultos en España, al estar regulados por ley, las propuestas de cambio deberán haber superado diversos obstáculos: en primer lugar deberá haber entrado en el debate político, deberá ser colocado en la agenda del Congreso de los Diputados, la propuesta deberá tomar la forma de proyecto o proposición de Ley, deberá ser sometida a votación y deberá salir victoriosa en tal votación —por una mayoría simple al ser una ley ordinaria—. Entonces, la propuesta de cambio de esta subpolítica pública habrá sido adoptada (las medidas que se toman pueden definirse como *outputs*). Acto seguido los actores involucrados —véase la Figura 1.2 de los actores— implementarán la política pública de acuerdo con las nuevas instituciones formales (la normativa reguladora del proceso del indulto) y las informales (a saber, las dinámicas y el resto de indicadores que den lugar a la toma de una decisión y no otra) lo cual gene-

³⁶ *Political venue*: «Instituciones o grupos en la sociedad que tienen la autoridad para tomar decisiones sobre la cuestión» (Baumgartner y Jones, 2009: 31 y ss.).

rá un impacto en la realidad penal y penitenciaria en el caso de los indultos (por *outcomes* podemos entender los impactos reales —frente a los esperados— de toda política pública).

Para terminar se debería asistir al análisis y evaluación de este instrumento, lo que podría dar lugar a un nuevo incremento de atención y generar nuevas expectativas de cambio. De hecho podría incluso argumentarse que los cambios en la atención pueden derivar de esta última etapa: el conocimiento del impacto de una política o de un instrumento de la misma —los indultos y el uso que de ellos se hace— puede generar, como de hecho parece que ha sucedido, datos alarmantes sobre su utilización y/o posibles abusos y conducir a cambios en la atención de las diferentes agendas hacia el asunto. En otras palabras: no sólo las instituciones públicas que se encargan de implementar la política están interesadas en su análisis, sino que este puede proceder de otros actores, máxime cuando la transparencia, como ya he tenido ocasión de exponer, es más bien parca para el caso de los indultos. Se podría identificar incluso aquí el modelo propuesto por Boydston del *Alarm/Patrol Hybrid Model* de generación de noticias (cuya traducción más aproximada sería «modelo híbrido de alarma y patrulla»)³⁷. Vayamos al análisis de las agendas.

c. Selección de variables y metodología

Utilizando las bases de datos del ya mencionado *Spanish Policy Agendas Project*, las he tratado estadísticamente y resumido, tal y como las presentaré a continuación. Siguiendo una metodología similar, he incluido algunas agendas complementarias que nos sir-

³⁷ Inspirándose en la teoría del *punctuated equilibrium*, Boydston (2013) conjuga las dos principales teorías de generación de noticias, la de sistema de alarma y de vigilancia para crear su propia teoría, una combinación de ambas.

ven para aproximarnos al asunto de los indultos, dado que el *Policy Agendas*, al ser más general, no siempre aporta datos relevantes sobre esta subpolítica pública. Según el listado de códigos que este proyecto utiliza, el número 12 se refiere a Justicia y el subcódigo 1205, al sistema penitenciario, excluyendo ETA; por lo tanto, serán estos el código y el subcódigo de interés para este trabajo.

Comenzaré analizando el contenido de la agenda mediática. El *Policy Agendas Project* sólo aporta datos relativos al periodo 1996–2008 para los dos principales diarios de España por su tirada, *El Mundo* y *El País* (Chaqués *et al.*, 2014: 3). Dichos datos serán resumidos en primer lugar por meses y años, teniendo en cuenta la proporción del código y subcódigo de interés sobre el total, y posteriormente atendiendo al contenido de la portada, para lo cual serán filtradas estas por su contenido, y una vez seleccionadas aquellas que contengan el lexema «indult-» se elegirán todas aquellas que tengan relevancia para el caso, omitiendo entre otras las relativas a asuntos internacionales o aquellos no relacionados con los indultos en España —por ejemplo, las cuestiones taurinas—. Dado que el periodo 1996–2008 no cubre un número suficiente de años para el objeto de este trabajo, he optado por construir un tercer índice, en este caso el relativo a las portadas del diario *ABC* para el periodo comprendido entre noviembre de 1975 y diciembre de 2014, ambos incluidos. Para ello he acudido a la hemeroteca virtual de dicho diario³⁸ y, en la búsqueda avanzada, he seleccionado todas las portadas de la edición nacional que contuviesen la palabra «indulto» (o derivados tales como: «indultos», «indultar», «indulta», «indultado», «indultados», «indultada» e «indultadas»). Una vez descargadas y seleccionadas las noticias que tuviesen relevancia, como en el caso anterior, omitiendo las no relacionadas con el objeto de este estudio, estas fueron resumidas anualmente. En fin, sería de interés poder contar con todas las noticias relacio-

³⁸ Disponible en: hemeroteca.abc.es.

nadas con los indultos en cada uno de los diarios para el periodo estudiado, y no sólo las que se incluyen en las portadas, pero esto excede de las posibilidades del presente estudio.

El mismo procedimiento y los mismos resúmenes seguidos con los anteriores datos del *Policy Agendas* se han utilizado para los relativos a las leyes, preguntas orales en el pleno y proyectos de ley (Chaqués *et al.*, 2014b y 2015). En esta ocasión el periodo cubierto es más amplio, de 1982 a 2008. Las preguntas orales han sido completadas hasta 2014 con la herramienta en la página del Congreso de los Diputados de búsqueda avanzada de las intervenciones³⁹. No incluyo aquí un análisis de las relaciones entre propuestas y grupos parlamentarios dado que escapa del objeto del presente estudio pero sería de interés para conocer la posición de los distintos partidos (al modo en que Corrochano [2011] desarrolla su estudio). No obstante, he incluido un índice algo más amplio construido por mí en el que he buscado entre los años 1977 y 2014 (desde el inicio de la legislatura constituyente hasta diciembre de 2014) todas las intervenciones que contienen la palabra «indulto» y sus derivados. Aquí sí es posible incluir la importancia relativa de estas resoluciones, al poder conocer el total de las mismas. He procedido igual para los datos del Gobierno: los proyectos de Ley y los discursos del presidente del Gobierno del periodo 1982-2008 (discursos de investidura y de política general, conocidos como debates sobre el estado de la nación), a saber: código 12, subcódigo 1205, filtro de palabras que contienen el lema «indult-». Un mejor índice habría sido, en mi opinión, la incidencia de esta subpolítica en las ruedas de prensa posteriores al Consejo de Ministros en los que el Gobierno, a través de su portavoz y de ministros concretos, trata de dar forma y determinar la agenda. Un análisis de estos datos me habría permitido abor-

³⁹ Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones>.

dar con mayor solvencia la atención gubernamental al asunto de los indultos, no obstante no he encontrado bases de datos de tales comparecencias y los datos relativos a los últimos meses y años incluidos en la página web de la Presidencia del Gobierno no permiten un análisis exhaustivo. Por ello, su uso queda restringido a futuras investigaciones.

A diferencia del *Policy Agendas* original (el estadounidense), el español no incluye la atención judicial. Hay que tener en cuenta, no obstante, que el TS de los EEUU hace las veces de TC, por lo que los asuntos tratados no sólo gozan de una naturaleza eminentemente jurídica, sino también de carácter político-constitucional. Ello no es así, en principio, para el caso del TS español. Dado que el CGPJ y dicho Alto Tribunal han desarrollado una herramienta de búsqueda jurisprudencial, he decidido utilizarla para, al menos, arrojar algunos datos provisionales sobre la agenda judicial en referencia al indulto. Una precaución más: la agenda judicial en nuestro país no depende prácticamente en ninguna medida de los propios juzgados y tribunales, sino de las partes del proceso —sea el MF o los acusadores, en el caso penal—. Por lo tanto la atención que este Tribunal preste a los indultos no dependerá en su mayoría de su propio interés, si es que lo tiene, sino del interés de las partes porque los indultos estén presentes en el debate judicial. Para ello he acudido al citado buscador⁴⁰ y he seleccionado de entre todas las resoluciones penales entre 1975 y 2014, tanto de todos los órganos y tribunales como del TS en exclusiva, las que contienen la palabra clave «indulto». Se incluye la comparación relativa, puesto que se dispone del total de resoluciones clasificadas. Una única precaución: hasta el año 1997, donde sí se produce un aumento sustancial, este buscador incluye principal y fundamentalmente las resoluciones del TS. Por ello considero que, a la hora de establecer conclusiones, habrán de ser los datos extraídos de la

⁴⁰ Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.

agenda del TS los que aporten algo de claridad y no los de todo el sistema judicial.

Respecto de otra de las agendas básicas para entender las variaciones en las políticas públicas, la agenda de la opinión pública, sería ideal poder tener un *proxy* de la evolución de la misma hacia la política penitenciaria y hacia los indultos. Ahora bien, en las series temporales que el CIS viene elaborando desde hace tiempo, estas preguntas, en cuanto tales, no son objeto de serie alguna. Es precisamente a consecuencia de la imposibilidad de obtener datos concretos respecto del indulto lo que me obliga a buscar otro indicador sobre la opinión pública relativa a este ámbito. Así, siguiendo la idea del único estudio del CIS que se interesa por los indultos con carácter general según la cual «la opinión mayoritaria es la de que la concesión del indulto haría aumentar la delincuencia», considero que la opinión concedida a la delincuencia y, por lo tanto, al orden público y a la (in)seguridad ciudadana puede servir de *proxy* adecuado. Por lo tanto, las respuestas a la serie de problemas más importantes que los barómetros del CIS vienen elaborando desde 1979 son aquí de interés. En concreto, me interesan las respuestas relativas a «orden público y seguridad ciudadana», en su redacción primitiva, y la más moderna «inseguridad ciudadana», tratando ambas por igual. Una precaución: hasta el año 1991 —con alguna oscilación previa— se venía preguntando por los dos principales problemas, momento a partir del cual se pasó a preguntar por los tres principales, pasando además a ser una respuesta abierta frente a la previa cerrada entre cinco propuestas. Al objeto de este estudio han sido tratadas por igual, pero hay que tener presente que no se trata estrictamente de la misma serie, aunque sí aporta datos de comparación. Se argumentará más tarde sobre la conveniencia de establecer otros indicadores distintos al aquí utilizado, en especial, la opinión sobre la actividad gubernamental.

Una precaución final: todos los datos de estas agendas, al menos los cuantitativos, se refieren en exclusiva a la atención y no al tono ni al *frame* que contienen. En otras palabras, sólo se pue-

de concluir, al menos de los datos estadísticos, si la política penitenciaria en general, y los indultos en particular, han sido objeto de atención por estas agendas. Ahora bien, especialmente para el caso de la agenda de los *media*, hay que recordar la conclusión de Baumgartner y Chaqués (2014: 3), según la cual, «when newspapers cover activities, all news is bad news». Así, como se podrá comprobar con el análisis cualitativo de los datos, podremos extraer alguna conclusión acerca del tono general de algunas de las agendas, sin embargo, para un análisis específico y fiable debería acudirse al análisis individual y a la posterior codificación de cada uno de los datos, al estilo de la investigación de Baumgartner, De Boef y Boydston que será analizada después, tarea que excede con mucho el objeto del presente trabajo.

d. Resultados del análisis de las agendas

Comenzaré con los resultados de las agendas mediáticas⁴¹. El diario *El Mundo* (Figuras 3.2, 3.3 y 3.4) presta una atención bastante constante al tema de la Justicia (código 12) en el periodo analizado, entre un 15% y un 25% la mayor parte del tiempo, con excepción del año 2007, donde llega a copar el 40% de la atención, siendo en términos generales más estable que la destinada al subtema de la política penitenciaria (subcódigo 1205), presentando esta algunos momentos de gran explosión, tales como el último trimestre de 1998. En la Tabla 3.1 se relacionan las noticias que contienen el lexema «indult-» y que son de interés para el objeto de este estudio. Como se aprecia en las Figuras 3.5 y 3.6, el año 1998 fue el que más noticias en portada recibió, con hasta 18 observaciones, siendo también el año con mayor incremento respecto de los anteriores, seguido del año 2001, con 7. Centran la atención de este diario cuatro casos controvertidos de indultos: los de Filesa (caso

⁴¹ Para facilitar la lectura, las Figuras 3.2 a 3.40 se incluyen al final del capítulo.

de corrupción ligado al PSOE), Barrionuevo y Vera (exaltos cargos del Gobierno del PSOE, condenados por las actuaciones del terrorismo de Estado de los GAL) para el año 1998, los del exjuez Gómez de Liaño (condenado por prevaricación en un caso contra el grupo PRISA) en 2001 y los de los Albertos (caso Urbanor, por estafa) en 2003, como se desprende de la citada tabla, con algunas referencias también a hipotéticos indultos a terroristas de ETA y los GRAPO. En su mayoría, como se observa en la redacción de estos titulares, el tono tiende a la negatividad, en especial en aquellos casos relacionados con el terrorismo y la corrupción.

Respecto del diario *El País* (Figuras 3.7, 3.8 y 3.9), la atención al código 12 es algo menor en todo el periodo: así, oscila generalmente entre el 15% y el 20% del total, con la notable excepción del año 2003, donde esta se reduce casi al 10%, pasando sin embargo a continuación a otro equilibrio superior, tras un incremento notable en 2004. La atención al subcódigo 1205 es mucho menor, oscilando entre el 0,3-0,4%, con las excepciones de los años 1998 y 2002, que aumentan hasta el 0,6-0,7%. La mayor puntuación o interrupción del equilibrio se produce en el año 2002 para el subcódigo 1205, como se aprecia en la Figura 3.9. En cuanto a la atención a los indultos (Figuras 3.10 y 3.11 y Tabla 3.2), el patrón se repite, siendo 1998 y 2001 los años en los que más noticias aparecen en portada, con 17 y 8, respectivamente. Para el resto del periodo, la atención es mínima, tendiendo a nula. A diferencia de lo que ocurría en *El Mundo*, el diario *El País* ofrece una lista más variada de asuntos tratados, aunque de nuevo sobresalen tres casos: en el año 1998, los indultos a Barrionuevo y Vera, en 2001, el de Gómez de Liaño, y entre 1996 y 1998, los indultos a unos médicos abortistas. El resto trata de casos como Filesa, indultos a presos de ETA, y aquí sí encontramos dos titulares sobre la dinámica general del indulto, con datos sobre su aplicación en 1996 y 2006. A falta de un análisis exhaustivo, el tono en general parece menos negativo que el empleado por *El Mundo*, aunque los titulares tienden nuevamente a enfatizar los aspectos conflictivos.

Finalmente, los datos recopilados del periódico *ABC* nos permiten un análisis más dilatado en el tiempo de la atención en sus portadas al tema del indulto. En términos generales, la atención no es muy elevada, con un máximo de siete noticias en los años 1998 y 2004, seguidos por el año 2001 (véanse Figuras 3.12 y 3.13). Las interrupciones más destacadas al equilibrio en la atención se producen en los años 2000-2001 y 2003-2004, por encima del +100%, coincidiendo además con los máximos de atención. La Tabla 3.3 contiene los titulares dedicados a los indultos en la portada del diario *ABC* para todo el periodo estudiado. De la misma forma que en los dos casos anteriores, los principales temas tratados vuelven a ser los indultos a Barrionuevo y Vera, en 1998 y en 2004 para este último; el de Gómez de Liaño, entre 2000 y 2001; y el de Urbanor, en 2003. También son recurrentes la atención a indultos reales o hipotéticos a presos de ETA y a los médicos abortistas. En términos generales, el tono tiende a la negatividad, con alguna excepción puntual.

En cuanto a la comparativa entre sí de las agendas mediáticas, en lo relativo a los datos del *Policy Agendas Project*, se puede sostener que la atención al código 12 por parte de los dos diarios analizados es muy parecida (Figuras 3.14 a 3.16), con una correlación del 70% ($R^2 = 0,70$) para la atención proporcional y un 83% ($R^2 = 0,83$) para la variación interanual. Sin embargo, la correlación entre la atención proporcional al subcódigo 1205 de sendos diarios es menor, 35% ($R^2 = 0,35$), siendo prácticamente nula si comparamos la variación interanual, 1% ($R^2 = 0,01$). Se puede afirmar, en ambos casos, que la atención por parte del diario *El Mundo* es mayor que la dedicada por *El País* a los temas de justicia en general y penitenciarios en particular.

Pero de más interés es la comparativa de las tres agendas respecto de la temática que aquí importa, los indultos. Las Figuras 3.17 a 3.19 recogen este análisis. Como se aprecia en la primera, hasta el año 2002, *El País* y *El Mundo* presentan un comportamiento muy similar, distanciándose ligeramente a partir de entonces. Sin embar-

Tabla 3.1
Noticias con palabra clave «indulto»
en portadas *El Mundo* (1996-2008)

Fecha	Título de la noticia
20/12/96	Los GRAPO aseguran que el Gobierno les ha ofrecido indultos si abandonan la lucha armada.
20/11/97	Aznar promete «atención e interés» ante las peticiones de indulto por Filesa.
23/11/97	Almunia dice que siente «repugnancia» de que Aznar hable de indulto para Filesa.
26/11/97	El Supremo no paraliza el encarcelamiento de los condenados de Filesa que han pedido el indulto.
01/12/97	Duran pide un ‘pacto de la Moncloa’ que indulte a los de Filesa.
11/12/97	Un alud de críticas deja solo a Almunia en su propuesta de indultar etarras.
18/12/97	El Gobierno del Partido Popular indultó a un etarra hace un año.
07/02/98	El Supremo pide un indulto parcial para un condenado de Filesa alegando que sufrió ‘juicio paralelo’.
13/02/98	Los juristas, divididos sobre si será posible indultar a Barrionuevo.
23/06/98	El Supremo pide el indulto parcial para el jefe de Filesa, Navarro.
02/08/98	Aznar rechaza estudiar ahora el indulto para los condenados del ‘caso Marey’.
13/08/98	El abogado del general Santamaría lidera la petición de indulto para Barrionuevo.
15/08/98	La Casa Real se desmarca del apoyo de su ex jefe al indulto.
18/08/98	El PSOE descalifica a Piqué por condicionar el indulto de los GAL.
19/08/98	La consejera de Justicia de Cataluña se muestra a favor del indulto a Barrionuevo y Vera.
08/09/98	Una clara mayoría se opone al indulto y pide que Barrionuevo y Vera vayan a prisión.
15/09/98	Aznar advierte al PSOE que no habrá indulto con ‘presiones’ y ‘algaradas’.
02/10/98	Justicia comunicó por error que un hermano del ministro Arias-Salgado había sido indultado.
07/11/98	El Gobierno inicia los trámites sobre la petición de indulto de Barrionuevo.
19/11/98	Marey se opone al indulto de los condenados por su secuestro.
28/11/98	El PSOE exige el indulto de Barrionuevo y Vera para apoyar el diálogo con ETA.

10/12/98	El fiscal da 7 razones contra el indulto de Barrionuevo y Rafael Vera.
22/12/98	Borrell vincula el indulto de Barrionuevo y Vera a la excarcelación de presos.
23/12/98	El Gobierno pretende indultar a Barrionuevo y Vera sin tan siquiera leer el expediente.
30/12/98	El Supremo envió el indulto de Barrionuevo y Vera por fax para que el TC los excarcelara en 24 h.
06/01/99	La mayoría, a favor de negociar con ETA pero en contra del indulto a sus presos.
09/01/99	Primer homenaje del PSOE a Vera y Barrionuevo tras su indulto.
10/01/01	Cinco magistrados con intereses en la causa bloquean el indulto de Liaño.
20/01/01	8 jueces del Supremo sostienen que su negativa a indultar a Liaño es inapelable.
30/01/01	El fiscal apoya a Liaño y dice que el Tribunal Supremo se excedió al limitar su indulto.
08/02/01	El Poder Judicial rechaza plantear un conflicto al Gobierno por el indulto a Liaño.
09/03/01	El Supremo insiste en que su criterio debe prevalecer sobre el del Gobierno en el indulto a Liaño.
24/04/01	El Supremo tergiversó el sentido de la jurisprudencia al oponerse al indulto a Liaño.
13/06/01	El Tribunal de Conflictos da la razón al Gobierno sobre el indulto a Liaño.
02/03/02	El fiscal se opone a que Galindo sea indultado porque no da muestras de arrepentimiento.
28/07/02	El presidente del TC pide el indulto de Galindo tras no lograr su amparo.
21/12/02	Supremo rechaza indulto a Galindo y otros en 'caso Lasa y Zabala' por gravedad de delitos.
26/03/03	'Los Albertos' piden el indulto para frenar su ingreso en la cárcel.
12/04/03	TRIBUNALES / 'Los Albertos' no irán a la cárcel hasta que el Gobierno decida sobre su indulto.
26/09/03	El Supremo sostiene que «no sería justo» conceder el indulto a 'los Albertos'.
11/10/03	El Gobierno deniega con especial rapidez el indulto a 'los Albertos'.
03/05/06	El exalcalde de Marbella Julián Muñoz evita ingresar en prisión mientras se tramita su indulto.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *El Mundo en Spanish Policy Agencies* (Chaqués et al.: 2014).

Tabla 3.2
Noticias con palabra clave «indulto»
en portadas *El País* (1996-2008)

Fecha	Título de la noticia
24/02/96	González considera llegada la hora de indultar a Tejero.
05/06/96	Domínguez afirma que Garzón le ofreció el indulto a cambio de silenciar el ‘caso GAL’.
27/10/96	Aznar ha otorgado ya 317 indultos.
15/05/97	El Supremo apoya el indulto para los dos ginecólogos de Barcelona.
21/05/97	El Congreso pide el indulto para los médicos condenados por aborto, con la abstención del PP.
20/11/97	Aznar abre la puerta a posibles indultos de los condenados de Filesa.
26/11/97	El Gobierno prevé que los indultos de Filesa tarden unos 11 meses en resolverse.
10/12/97	Almunia pide a Aznar que indulte a los etarras que rechacen la violencia.
11/12/97	El PP sale en tromba contra Almunia por su propuesta de indultos.
31/01/98	El Gobierno indulta a dos médicos abortistas, pero les multa con 300.000 pesetas.
07/02/98	El Supremo propone el indulto de la mitad de las penas impuestas a Flores por el ‘caso Filesa’.
07/03/98	El Gobierno indultará a todos los insumisos.
10/03/98	Cascos admite que habló con el abogado de Amedo sobre el indulto.
26/05/98	Michel Domínguez declara que Cascos le prometió el indulto y que Aznar lo sabía.
13/08/98	Ex altos cargos de Interior promueven una «solidaria» petición de indulto a Barrionuevo.
12/09/98	El Gobierno dice que todo sería más fácil si piden el indulto.
21/09/98	Leguina y Barranco promueven una petición de indulto de Barrionuevo y Vera dirigida al Rey.
02/10/98	Justicia atribuye a un «error» el indulto del hermano del ministro de Fomento.
20/10/98	Almunia dice que, «aunque duela», tiene que haber indultos si hay paz.

28/11/98	Almunia reclama a Aznar el indulto de Barrionuevo y Vera antes de que negocie con ETA.
10/12/98	El fiscal del Supremo se opone al indulto de Vera y Barrionuevo.
15/12/98	Barrionuevo y Vera admiten los indultos pedidos para ellos.
22/12/98	El Consejo de Ministros, dispuesto a estudiar mañana los indultos de Vera y Barrionuevo.
23/12/98	El Gobierno tiene en su poder los documentos para indultar a Vera y Barrionuevo.
24/12/98	Barrionuevo y Vera salen hoy de la cárcel tras el indulto del Gobierno.
29/12/98	El fiscal no se opondrá a la excarcelación de Barrionuevo y Vera tras el indulto parcial.
09/01/01	El Supremo rechaza por ilegal el indulto del Gobierno al ex juez Gómez de Liaño.
10/01/01	El Supremo recurre al CGPJ ante los ataques por rechazar el indulto a Liaño.
27/01/01	Justicia recurrirá contra el Supremo por el indulto al exjuez Liaño.
29/01/01	Vocales del Poder Judicial proponen un conflicto constitucional por el indulto a Liaño.
09/03/01	El Supremo rechaza por 10 votos a 1 inhibirse a favor del gobierno en el indulto a Liaño.
21/03/01	El Supremo considera inconstitucional Gobierno entable conflicto jurisdicción por indulto a Liaño.
09/07/01	Aznar indultará a los cinco agentes condenados por las ‘escuchas del Cesid’.
31/07/01	La familia del general Galindo solicita el indulto con 100.000 firmas.
27/02/06	El Gobierno indultó en 2005 a un 5% de los 9.390 reos que solicitaron el perdón.
28/04/07	EL Gobierno indulta al ex terrorista de los GRAPO y campeón paralímpico Chano Rodríguez.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *El País en Spanish Policy Agendas* (Chaqués et al.: 2014).

Tabla 3.3
Noticias con palabra clave «indulto»
en portadas ABC (1977-2014)

Fecha	Título de la noticia
12/09/77	Referencia del Consejo de Ministros de ayer: Ampliación de la Amnistía y medidas de indulto.
04/02/78	Los fiscales, contra el indulto general.
11/02/78	El Senado rechaza el indulto general.
27/03/85	Guerra: amenaza al tribunal constitucional con indultos a abortistas.
28/10/86	El Ejército no puede readmitir a quienes han puesto en peligro su disciplina y unidad.
12/12/87	También los guardias civiles tienen hijos. Indultos a ETA.
27/07/88	El Gobierno podría denunciar la campaña de HB con motivo del caso GAL.
09/02/90	El Gobierno indultó a nueve etarras contra el criterio de la Fiscalía.
22/06/90	El Gobierno ya tiene en su poder la documentación sobre el indulto de José María García.
13/07/90	Juez Ruipérez: «Si no les gusta lo que hice, que me encarcelen también a mí».
05/04/91	Preocupa la politización de la Justicia.
06/04/91	El Gobierno concede el indulto al ginecólogo abortista malagueño.
10/05/91	El PP quiere que el fiscal aclare si hubo prevaricación del Gobierno al indultar a concejales del PSOE.
18/03/92	De la Quadra: «Si hay petición de indulto para Amedo, el Gobierno lo estudiará».
15/06/92	El PP acusa al Gobierno de indultar presos etarras en secreto.
06/09/93	Un sector del Gobierno estudia vías de indulto y reinserción para presos de ETA.
18/09/93	El Gobierno deniega el indulto a Tejero, que desde ayer disfruta del régimen abierto.
21/10/94	El Gobierno reconoce la reinserción de 105 etarras desde 1990 y el indulto de otros 65 desde 1982.
19/07/95	La esposa de Amedo también implica a González en el «Caso GAL».
23/06/98	Álvarez-Cascos, en el Supremo: «Jamás prometí ningún indulto».
24/06/98	González: «Jamás ordené la guerra sucia contra ETA».
09/09/98	El Supremo ordena el inmediato ingreso en prisión de Barrionuevo y Vera.
15/09/98	Las concesiones de indulto no responderán jamás a 'algaradas' ni a 'presiones'.
19/12/98	El Tribunal Supremo informa a favor del indulto parcial para José Barrionuevo y Rafael Vera.
20/12/98	El Gobierno estudiará el miércoles el indulto para Barrionuevo y Vera.
24/12/98	Tras ser indultados por el Gobierno, Barrionuevo y Vera saldrán hoy de la cárcel.

17/10/99	Liaño alegrará en su amparo ante TC parcialidad del Tribunal que le ha condenado y pedirá indulto.
15/06/00	El Tribunal Supremo se muestra contrario a la concesión del indulto al juez Gómez de Liaño.
05/12/00	El PSOE y la izquierda judicial secundan la campaña contra el indulto a Gómez de Liaño.
08/01/01	El estudio hoy del indulto a Liaño marca precedente en las relaciones entre Ejecutivo y Tribunales.
09/01/01	El Supremo provoca un conflicto con el Gobierno al rechazar el indulto a Liaño.
08/02/01	El Gobierno acusa al Supremo de 'degradar' su facultad de indulto.
09/04/01	El fiscal respalda al Gobierno en su enfrentamiento con el Supremo por el 'caso Liaño'.
13/06/01	El Tribunal de Conflictos reconoce al Gobierno la competencia para indultar a Gómez de Liaño.
21/12/02	El Tribunal Supremo se pronuncia en contra de conceder el indulto a Galindo.
12/04/03	Caso Urbanor. Cortina y Alcocer permanecerán en libertad hasta que se resuelva indulto.
26/09/03	El Tribunal Supremo informa en contra del indulto a los Albertos.
11/10/03	El Consejo de Ministros deniega el indulto solicitado por 'los Albertos'.
27/10/04	González pone a Zapatero ante el compromiso de indultar a Rafael Vera.
28/10/04	El PSOE tacha de 'inoportuna' la iniciativa de González para indultar a Vera.
02/11/04	Guerra reclama el indulto total para Vera y pide que «al menos no le quiten la vida».
09/11/04	El ministro de Justicia dice que el Gobierno «no tiene intención de indultar a Vera».
10/11/04	Vera: «Aunque vaya a la cárcel, no tiraré de la manta que me abrigó mientras tenía frío».
11/11/04	La dirección del PSOE tilda de «impresentables» las palabras de Ibarra sobre Vera.
18/11/04	El fiscal general se opondrá al indulto para Rafael Vera.
13/01/06	La misma mirada, un cuarto de siglo después.
02/04/06	El 75% quiere que el Gobierno tantee ya a ETA para acabar con el terror.
23/01/09	Un tribunal eleva la condena a la madre que abofeteó a su hijo.
18/02/09	Chaves contrató el 'stand' de Fitur a un malversador que indultó Bermejo.
19/02/09	Medio Ambiente también abonó 3,8 millones en 2005 al malversador que indultó Bermejo.
02/02/13	Indulto a la madre que compró alimentos a sus hijos con una tarjeta ajena.
06/08/13	Madrid y Rabat buscan reparar el error tras detener al pederasta en Murcia.
07/08/13	Polémico indulto: el pederasta podría cumplir su condena en España.
26/02/14	El Supremo se opone al indulto de Garzón por no estar arrepentido.
12/07/14	Matas ingresará en prisión tras negarle el indulto el Gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ABC.

go, el diario *ABC* presenta una dinámica cíclica con los picos ya analizados independiente de los otros diarios. La distinta línea editorial de estos podría ser la causa del distinto tratamiento. También la propia configuración de la portada de *ABC*, que incluye menos noticias y una imagen prácticamente a toda página podría ser la causa de la menor exposición a titulares respecto del indulto. En la segunda figura se aprecia la media para el periodo, donde se reafirman los años 1998 y 2001 como los máximos del mismo. Se ha de recordar que estos dos picos tienen su origen en el tratamiento de los indultos a Barrionuevo y Vera y al exjuez Gómez de Liaño, respectivamente. Finalmente, la tercera figura muestra las distintas variaciones de las agendas. En especial para el periodo en que las tres comparten espacio, su variación es completamente independiente, siendo en cualquier caso apreciables las interrupciones de los equilibrios. En fin, tratamientos divergentes en cada una de las publicaciones, con la única nota común de los picos máximos de atención señalados.

La agenda política viene definida por la atención del Congreso y del Gobierno tanto a la justicia y política penitenciaria (código 12 y subcódigo 1205) como a los indultos. Las Figuras 3.20 y 3.21 reflejan la evolución de las leyes aprobadas por las Cortes Generales relativas a justicia y sistema penitenciario. La justicia merece en torno a un 10% de la atención en el periodo estudiado, con alguna interrupción del equilibrio en algunos años, con oscilaciones desde el 2% hasta el 24%. En la Tabla 3.4 se desgranar las leyes con incidencia sobre el sistema penitenciario: aquí precisamente se incluye la reforma de la ley del indulto de 1870, mediante la ley 1/1988, única reforma producida en tal ley durante el periodo estudiado⁴². Por su parte, el resto de leyes —tan sólo 5— se refieren al sistema penitenciario, pero no incluyen incidencia alguna sobre el indulto.

⁴² Se hará mención en el capítulo de conclusiones a una reciente reforma parcial que ha tenido lugar en 2015, operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma parcial del CP.

Tabla 3.4
Leyes estatales subcódigo 1205 (1982-2008)

Año	Legisl.	Título de la ley
1988	III	Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se modifica la Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.
1995	V	Ley Orgánica 13/1995, de 18 de diciembre, sobre modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria.
2003	VI	Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional.
2003	VI	Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.
2003	VI	Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.
2003	VI	Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

Fuente: Elaboración propia con datos Congreso Diputados en *Spanish Policy Agendas* (Chaqués et al.: 2014).

Respecto de las preguntas orales en el pleno acerca de las políticas de justicia y penitenciaria a las que hacen referencia las Figuras 3.22 y 3.23, se puede afirmar que el código 12 presenta un cierto equilibrio sólo interrumpido por una oscilación en los años 1986-1987, mientras que el subcódigo 1205 sufre un fuerte incremento entre los años 1988 y 1993. Las Figuras 3.24 y 3.25 se refieren, por su parte, a las preguntas orales sobre indultos. Como se aprecia en los gráficos, la atención del Congreso a través de las preguntas orales en pleno es muy variable, siendo más frecuentes entre 1990 y 1995 y volviendo a sufrir un incremento más recientemente entre 2013 y 2014. Para un análisis más pormenorizado conviene acudir a la Tabla 3.5, donde se incluyen todas las preguntas y el corres-

Tabla 3.5

Preguntas orales que contienen palabra «indulto» (1982-2014)

Fecha	Leg.	Pregunta oral	Autor
27/11/86	III	Si considera el ministro de Sanidad y Consumo que la prohibición constitucional de indultos generales no es aplicable a los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo no despenalizados por la legislación vigente.	APDP
14/06/88	III	Posibilidad de que se concedan indultos a algunos de los condenados por el intento de golpe de Estado del 23F.	GMX
15/02/90	IV	Medidas que va a adoptar el Gobierno después de la rueda de prensa celebrada, el jueves 8 de febrero, por varios indultados, pertenecientes a la banda terrorista ETA.	GP
13/12/90	IV	Criterio del Gobierno acerca de la opinión del Partido Socialista Andaluz favorable a la concesión, en su caso, del indulto a los Alcaldes presuntamente implicados en el fraude del Plan de Empleo Rural (P.E.R.).	GP
09/05/91	IV	Criterios seguidos por el Gobierno para indultar a personas inhabilitadas por Sentencia judicial que se presentan como candidatos en las próximas elecciones autonómicas y municipales del mes de mayo.	GP
22/05/91	IV	Providencias que ha tomado el Ministerio de Justicia para tramitar la concesión de indulto al médico Don J.R.R.C., quien cumple condena en la Prisión de Tenerife II por implicación en un caso de aborto.	GMX
27/02/92	IV	Razones por las que el señor Ministro de Justicia no quiere facilitar al Grupo Parlamentario Popular los nombres de los Alcaldes y Consejales indultados tras ser condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones desde 1983.	GP
11/06/92	IV	Razones por las que a partir de agosto de 1991 en la publicación de los indultos en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se deja de especificar el delito indultado.	GP
18/02/93	IV	Afirmaciones de la Ministra de Asuntos Sociales en el Congreso de los Diputados en relación con el número de indultos concedidos a violadores.	GP

10/03/93	IV	Razones del indulto de guardias civiles condenados por torturas.	GMX
28/10/93	V	Agilización de la tramitación de las solicitudes de indulto.	GS
18/11/93	V	Procedimiento previsto para agilizar la tramitación de las solicitudes de indulto.	GS
17/02/94	V	Razones políticas por las que el Gobierno vuelve a conceder indultos de forma unilateral a alcaldes socialistas como Don V.A.R., del municipio de Ayora (Valencia).	GP
21/06/94	V	Razones para conceder el indulto al Teniente Coronel de la Guardia Civil jubilado Don J.M.L.	GMX
11/05/95	V	Medidas tendentes a exigir el cumplimiento de los derechos humanos en Argentina, en relación con las leyes de obediencia debida, punto final y el indulto a los culpables de la desaparición de 30.000 personas, durante la dictadura militar.	GIU-IC
11/05/95	V	Motivos y criterios manejados por el Gobierno para conceder el indulto a los guardias civiles M.B. y J.D., condenados por torturas en sentencia firme.	GIU-IC
11/05/95	V	Motivos del indulto concedido a dos miembros de la Guardia Civil condenados por torturas.	GP
22/05/97	VI	Intención del Gobierno de indultar a los dos médicos condenados por practicar abortos.	GS
04/12/97	VI	Previsiones acerca de la concesión del indulto a los doctores J.R. y G.J.B. condenados por la Audiencia Provincial de Barcelona por un delito de aborto.	GS
04/06/98	VI	Concesión del indulto a los dos médicos asturianos condenados por un delito de aborto.	GS
07/12/00	VII	Opinión del Ministro de Justicia acerca de si las medidas de gracia, tal y como se presentaron tras el Consejo de Ministros de 01/12/2000, se ajustan a los preceptos constitucionales y legales que deben regir los indultos.	GS
07/12/00	VII	Opinión del Ministro de Justicia acerca de la concordancia de las declaraciones del Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional a propósito de uno de los indultados, con los principios constitucionales que deben guiar su actuación.	GS

18/04/01	VII	Razones por las que el Gobierno no indulta a los jóvenes insumisos condenados, una vez suprimido el Servicio Militar Obligatorio.	GIU
04/10/05	VIII	Política de concesión de indultos llevada a cabo por el Consejo de Ministros.	GS
28/03/12	X	Justificación de los indultos concedidos por el Consejo de Ministros a condenados en 2009 por prevaricación y malversación de caudales públicos.	GS
30/01/13	X	¿Qué razones han llevado al Gobierno al indulto de un conductor <i>kamikaze</i> condenado a trece años de cárcel por acabar con la vida de un joven de Alzira?	GMX
18/12/13	X	¿Va el Gobierno a indultar al expresidente de las Illes Balears, Jaume Matas?	GUPyD
19/11/14	X	¿Va a abordar el Gobierno la reforma del indulto?	GP
26/11/14	X	¿Piensa el Gobierno indultar al condenado por delito fiscal e imputado actualmente por corrupción, D. Carlos Fabra Carreras?	GUPyD

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Congreso Diputados y Spanish Policy Agendas (Chaqués et al.: 2014).

pondiente grupo parlamentario. Nuevamente tres grupos de casos pueden ser destacados: los relativos a indultos a médicos abortistas —antes de la legalización del aborto—, aquellos indultos concedidos a cargos locales del PSOE y los indultos a guardias civiles condenados por torturas. El resto de preguntas son, por su parte, orientadas a casos más concretos en los que existe algún tipo de controversia por el delito o la persona indultada. Así mismo, algunas preguntas tratan de conocer las razones que llevan al Gobierno precisamente a conceder los indultos, pregunta que preside este trabajo⁴³.

⁴³ Sería de interés, para futuras investigaciones, conocer cuáles han sido los patrones de atención dependiendo de los distintos grupos parlamentarios y si el signo político del mismo ha tenido influencia sobre su actuación.

Es de interés también examinar la atención del Congreso hacia los dos códigos analizados, en lo referente a las proposiciones de Ley (véanse Figuras 3.26 y 3.27). A pesar de que la proporción varía considerablemente a lo largo del tiempo, con numerosas interrupciones, si tenemos en cuenta la variación de los términos absolutos (y no relativos) se aprecia un equilibrio mayor (en la segunda de las figuras). Conviene destacar un dato no mostrado en las figuras, puesto que se refiere a proposiciones posteriores al periodo de estudio del *Policy Agendas Project*, pero que sí incluyo en la Tabla 3.6. En la X Legislatura (entre 2011 y 2014) se han presentado y debatido las tres únicas proposiciones de Ley que pretendían modificar la ley del indulto de 1870. Estas trataron de modificar aspectos relativos a la motivación del indulto, la exclusión de determinados delitos, la prohibición de concesión de indultos a funcionarios y autoridades públicas por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo y algunas medidas de transparencia y publicidad. Es de destacar, en definitiva, que en un único año, 2013, se hayan concentrado las tres únicas proposiciones de ley de reforma del régimen del indulto dando lugar, por lo tanto, a una clara interrupción del equilibrio.

Tabla 3.6
Proposiciones de Ley de reforma de Ley de Indulto de 1870

Fecha	Grupo parlamentario	Resultado
26/02/2013	Grupo Socialista	Retirada
11/11/2013	Grupo La Izquierda Plural (IU, ICV-EUiA, CHA)	Rechazada
18/12/2013	Grupo Socialista	Rechazada

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso de los Diputados.

El Gobierno, por una parte, como se sabe, hace uso del grupo parlamentario que lo sostiene para definir la agenda parlamentaria. Pero también dispone del mecanismo de los proyectos de ley para

definir su propia agenda legislativa. Así, las Figuras 3.28 y 3.29 se refieren a la atención del Gobierno a la política legislativa de justicia. No se incluye la atención al subcódigo 1205 por ser prácticamente nula. El equilibrio de un 10–15% de la atención sólo se interrumpe en tres ocasiones, dos para reducirse a cero y una para aumentar considerablemente hasta el 30%. Por lo demás, dado el volumen absoluto (no mostrado), puede concluirse que el Gobierno prefiere hacer uso, en su mayoría, de su grupo parlamentario para definir la agenda. Cabe destacar aquí el único intento por parte del Gobierno de modernizar la regulación de la institución del indulto, que tuvo lugar en 2005 con la elaboración de un borrador de anteproyecto de Ley del indulto, y que más que una reforma sustancial, se trataba de una adecuación técnica y mejora del procedimiento (véase Herrero, 2012: 64).

Para finalizar con la agenda política, y como indiqué, he construido un índice que hace referencia a las intervenciones en el Congreso de los Diputados relativas a los indultos. Las Figuras 3.30 a 3.32 se refieren a él. La primera muestra dichas intervenciones en términos absolutos. Aquí se incluyen no sólo las preguntas orales, sino también las intervenciones de los distintos grupos en proposiciones no de ley sino de ley y proyectos de ley, proporcionando una imagen en mi opinión fidedigna de la atención global del Congreso, puesto que no se trata tanto de medir el número de iniciativas como el de actividad, a través de las intervenciones. Desde el inicio de la serie asistimos a un incremento sostenido de la actividad parlamentaria. Ahora bien, la atención a los indultos no presenta el mismo patrón. Antes bien al contrario, las figuras segunda y tercera dejan patente que estamos ante un ejemplo prototípico de *punctuated equilibrium*, puesto que a largos periodos de estabilidad siguen cortos periodos de cambio con pronta vuelta a otro equilibrio. Estas interrupciones se refieren principalmente a los años 1983, 1986, 2000 y 2013–2014.

Respecto de la agenda judicial, con la precaución ya indicada de que se trata de una agenda determinada en gran medida por los ac-

tores involucrados en las controversias judiciales y no por los propios tribunales, se puede afirmar, de acuerdo con las Figuras 3.33 a 3.37 lo siguiente: existe un periodo inicial, entre 1977 y 1980 en el que un número considerable de resoluciones del TS se ocupan del tema de los indultos, probablemente relacionados con los indultos generales de la transición, entre 1980 y 1994 el interés es creciente y sostenido, sin embargo, a partir de tal fecha y hasta la actualidad, la atención cae, volviendo a un equilibrio bastante reducido. Sin embargo, las resoluciones de otros órganos con interés en los indultos es distinto: entre 1996 y 2008 se produce un incremento considerable, con una reducción final drástica entre 2012 y 2014. La proporción, sin embargo, es más constante. Pero la variación presenta cambios continuados a lo largo del tiempo. Puede concluirse, al menos respecto del TS, que exceptuando el gran interés inicial, durante el resto del periodo, este ha ido en descenso continuado, lo que no obsta para que pueda haber casos —como el ya citado caso del *kamikaze*— que gocen de un interés tal que puedan suponer alteraciones en la institución que aquí se analiza.

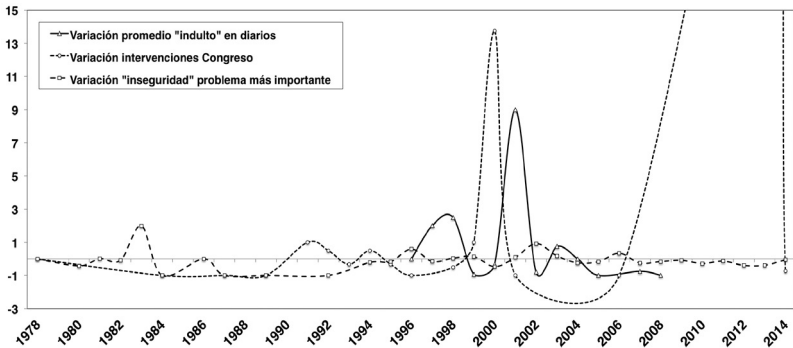
Termino el repaso a la atención de las agendas con la opinión pública. Como indiqué antes, el CIS sólo ha preguntado⁴⁴ acerca del indulto en muy contadas ocasiones, en su mayoría relacionándolo con cuestiones tales como: los indultos generales y amnistías (1976-1977), ETA y el terrorismo (1987-2011), la pena de muerte (1980-1983) y la criminalidad ordinaria (1978-1991). De estas preguntas, sólo una serviría a los propósitos de este estudio, la contenida en el *Estudio sobre la pena de muerte, cárceles y delincuencia* del CIS, de enero de 1978 (REIS, núm. 2, 1978, pp.: 237-258), que se refiere a la conveniencia de conceder indultos a los presos comunes. La respuesta ya entonces es contundente: el 64,2% de los encuestados consideraría improcedente conceder tales indultos,

⁴⁴ Datos obtenidos de la base de datos de preguntas del CIS como respuesta a la palabra clave «indulto»: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>.

frente al 24,4% que sí estimaría acertados los indultos a los presos comunes. Señala el mismo estudio que destacan entre estos últimos aquellos cuyo nivel de formación de los problemas penitenciarios es mayor, todo ello debido a que en opinión de los mismos encuestados aumentaría la delincuencia, según el 48% (*ib.*: 247-248). Como he indicado, esta pregunta, que sería la idónea para establecer el *proxy* de opinión pública que nos interesaría para el objeto de este trabajo, no se incluye en ninguna serie temporal sino que, por el contrario, es una pregunta aislada incluida en el estudio citado. Las demás preguntas se refieren en su mayoría a casos concretos y, por lo tanto, no se caracterizan por la generalidad que sería precisa para poder establecer un índice de variación. Así, he decidido acudir a otro indicador, en mi opinión el más aproximado al objeto de interés, a saber, la opinión pública acerca de la inseguridad como problema más importante —primero, segundo o tercero en importancia—. Las Figuras 3.38 a 3.40 analizan la variación de este indicador. Como se aprecia en el primero, entre el año 1983 y 1993 existe un periodo con muy escasos datos, lo que hará que se deban tomar los resultados para esa década con ciertas cautelas. Por lo demás, se desprende de las figuras que la preocupación por la inseguridad ha sufrido una oscilación temporal considerable, aumentando primero hasta finales de la década de 1980 para posteriormente comenzar un descenso paulatino, interrumpido principalmente en el año 2002.

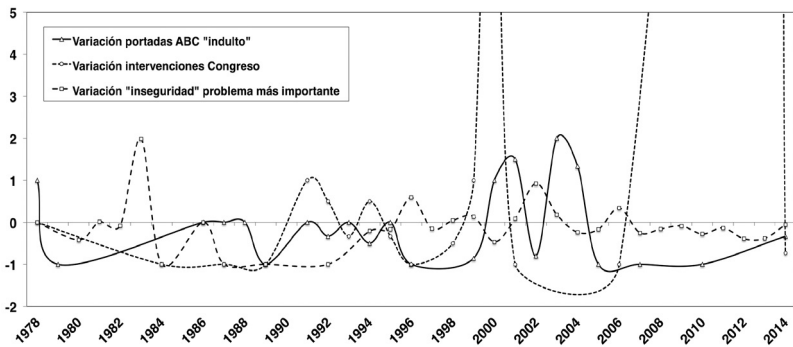
Y para finalizar, las Figuras 3.41 y 3.42 permiten una adecuada comparación de las distintas agendas: la mediática, la política y la de la opinión pública, referidas las dos primeras a los indultos y la tercera a la inseguridad ciudadana como problema más importante. Ninguna de las regresiones efectuadas entre las citadas variables (no mostradas) da resultados significativos, por lo que las influencias de una a otra agenda son, cuanto menos, discutibles. Sólo las intervenciones en el Congreso de los Diputados del periodo anterior y el promedio de portadas con noticias sobre los indultos presenta una correlación, por otra parte mínima ($R^2 = 0,12$). Mayor es el coefi-

Figura 3.41
Comparativa entre agendas I (1978-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de ABC, CIS, Congreso de los Diputados y *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.42
Comparativa entre agendas II (1978-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de ABC, CIS, Congreso de los Diputados.

ciente de correlación si en vez de considerar los términos absolutos se tiene en cuenta la variación interanual de sendos indicadores (con un $R^2 = 0,89$), ahora bien, el número tan reducido de observaciones ($n=6$) hace inviable cualquier conclusión que parta

de este último dato. Si además se consideran las figuras citadas, se podrá concluir fácilmente que las relaciones entre los indicadores de las agendas incluidas en las mismas son prácticamente inexistentes, salvando, quizás, la única aparente excepción representada por las interrupciones de los equilibrios en la atención del Congreso y del promedio de portadas en los años 2000 y 2001 respectivamente, viniendo precedida la atención de los diarios por la mostrada por el parlamento, lo que iría en la dirección apuntada por la teoría de la *agenda setting* (y en contra de la teoría del *indexing*).

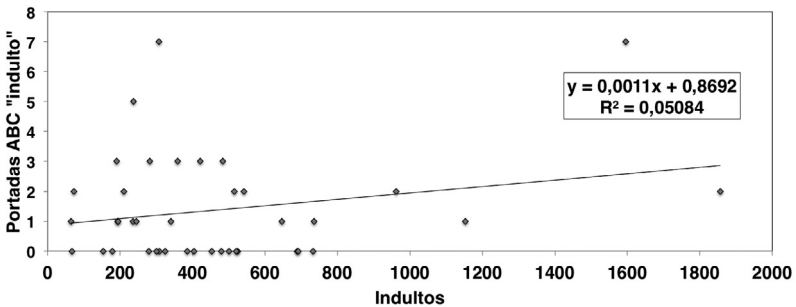
e. Relación entre severidad y agendas: análisis de la hipótesis 1

Llegado este momento, sólo resta analizar la primera hipótesis de este estudio: «H1: La atención hacia los indultos fluctúa dependiendo de la severidad del problema». La variable independiente es la «severidad del problema». Por severidad se ha de entender la incidencia objetiva de la subpolítica de indultos, y para operacionalizarla el indicador escogido ha sido el número de concesiones de indultos del periodo objeto de estudio. Por su parte, la atención de las distintas agendas públicas es la variable dependiente de tal hipótesis. Aquí se acaban de analizar diversos indicadores sobre la atención pública hacia los indultos en particular y la política penitenciaria en general. Son los referidos a los indultos los que van a permitir falsar esta hipótesis; esto es, las agendas mediáticas, políticas, la agenda judicial y la agenda de la opinión pública. Para ello, los gráficos de dispersión de las Figuras 3.43 a 3.54 serán fundamentales —cuya fuente es de elaboración propia con los datos respectivos indicados en las otras figuras—.

En primer lugar, en lo que respecta a la atención de la opinión mediática he utilizado dos indicadores: las portadas del diario *ABC* y el promedio de portadas incluyendo las de los diarios

El Mundo y *El País*, para el periodo en que son analizados por el *Spanish Policy Agendas Project* (véanse las Figuras 3.43 a 3.46). Los resultados del primero de los indicadores en su regresión con el número de indultos no puede ser más claro: hay una ausencia flagrante de correlación entre los indultos concedidos (o sea, la severidad) y la atención recibida por la portada de *ABC*, con una correlación de tan sólo el 5%, en el mejor de los casos. Sin embargo, mejor suerte corre la relación entre la media de las portadas que dedican atención a los indultos y estos últimos. Un 15% de la variación de estas portadas se explica por las concesiones de indultos, porcentaje que aumenta hasta el 36% si tenemos en cuenta la variación de los indultos para el periodo $t-1$ y las portadas promedio con noticias sobre indultos, porcentaje este último significativo. Si comparamos la Figura 2.2, de concesiones de indultos, y la Figura 3.18, de promedio de las portadas con noticias sobre indultos, la relación se vuelve más clara al comprobar que los dos máximos de noticias se producen en 1998 y 2001 y los dos máximos de concesiones en 1998 y 2000 —aunque los indultos producidos entre diciembre de 2000 y enero de 2001 fueron los que hicieron de tal año el máximo de la serie—.

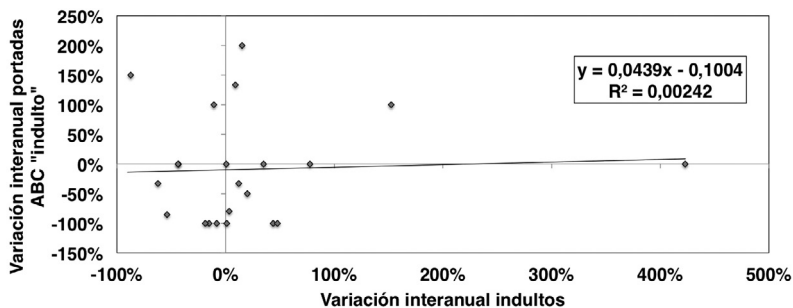
Figura 3.43
Indultos y portadas ABC «indultos» (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.44

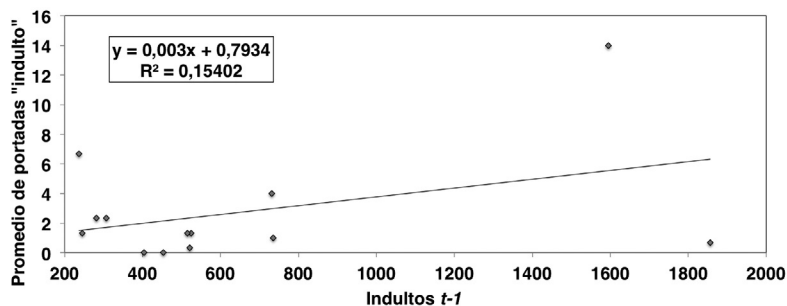
Var. indultos y portadas ABC «indulto» (1976-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.45

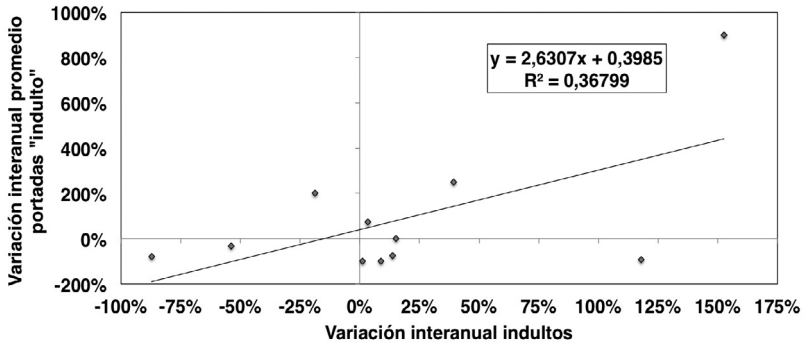
Indultos y promedio portadas «indulto» (1996-2008)



Fuente: Elaboración propia.

En fin, podría decirse que la atención a los indultos por parte de las agendas mediáticas está relacionada positivamente. Pero antes de hablar de causación convendría repasar los datos de las Tablas 3.1, 3.2 y 3.3, que contenían los datos cualitativos de las noticias relacionadas con los indultos. Bien es cierto que las interrupciones de la agenda de los años 1998 y 2001 están correlacionadas con los datos de severidad de los años 1998 y 2000, como se ha indicado. Ahora bien, de un repaso de las noticias de tales años

Figura 3.46
Var. indultos t-1 y prom. portadas «indulto» (1996-2008)



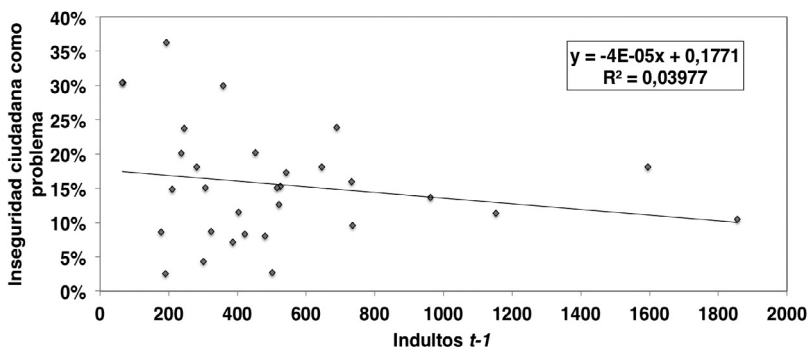
Fuente: Elaboración propia.

se desprende que, en realidad, el elevado número de noticias en esos años no responde tanto a una correspondencia con distintos indultos de los concedidos entonces, sino a la repetición de un reducido número de casos, entre los que destacan los ya citados por el caso Filesa, a Barrionuevo y Vera y a Gómez de Liaño, principalmente. Por lo tanto, no parece que esta relación se deba a un efecto causal, como a una acumulación de unos pocos casos relevantes. Para hablar de causación se debería haber encontrado mayor reflejo del indicador objetivo de los indultos concedidos en las noticias de portada. Parece que sólo determinados casos controvertidos son los que alcanzan la agenda mediática, al menos la de las portadas analizadas. Cuestión distinta es que la agenda mediática operacionalizada de otra forma —por ejemplo, con el análisis de todas las noticias— arrojarase unos resultados diferentes.

Por otra parte, el *proxy* más aproximado que he considerado para medir la evolución de la opinión pública aquí presenta una correlación inexistente con la severidad de la cuestión de indultos (de acuerdo con la información de la Figura 3.47 y 3.48, $R^2 = 0,03$ y $R^2 = 0,04$, respectivamente). Se puede sostener que la opinión

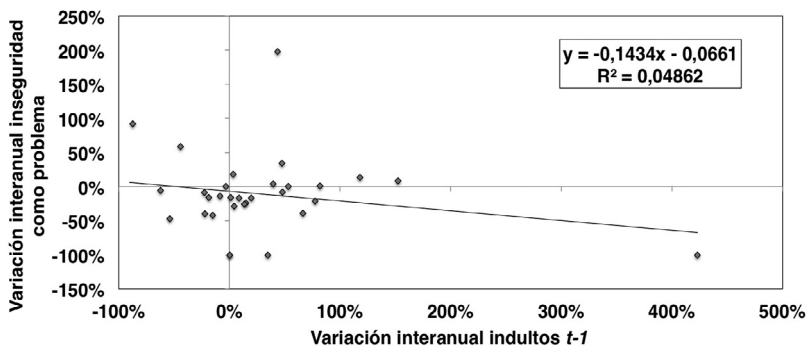
pública acerca de la inseguridad ciudadana no se ve alterada ni viene determinada por las concesiones de indultos. Cabría preguntarse, como adelantaba antes, si otro indicador —por ejemplo, la opinión acerca de la actuación del Gobierno— sería más efectivo que el aquí planteado.

Figura 3.47
Indultos $t-1$ y problemas inseguridad (1979-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.48
Var. indultos $t-1$ y problemas inseguridad (1979-2014)

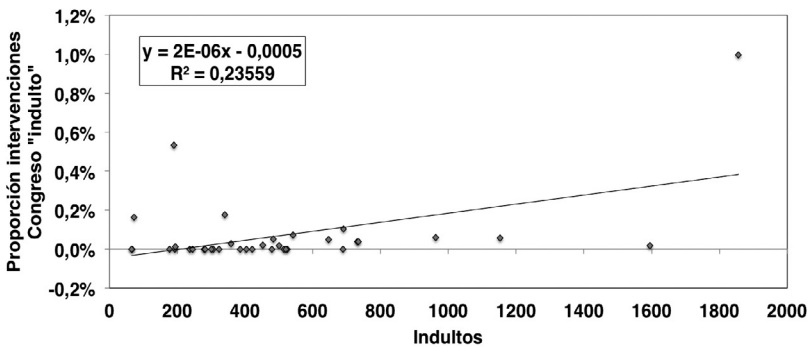


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la atención de la agenda política, representada por el indicador de las intervenciones del Congreso acerca de los indultos (ver Figura 3.49 y 3.50), la correlación con los indultos concedidos aparece con cierta fuerza: un 23% de los casos de intervenciones relativas sobre indultos en el Congreso vienen explicadas por los indultos del mismo periodo. Pero esta correlación, nuevamente, debe ser contrastada con los datos cualitativos ya referidos en la Tabla 3.5, de las preguntas orales sobre los indultos. En general, estas se refieren a supuestos controvertidos en los que la persona o el delito indultado merecen un especial interés y sólo en muy contadas ocasiones (tres), las preguntas versan sobre las razones políticas para la concesión de indultos. Las intervenciones —aunque no se detallan aquí— aumentan el interés parlamentario por esas razones políticas más generales, pero siguen siendo predominantes los casos que generan controversia frente al cómputo global de indultos del periodo. Así, por lo tanto, no queda clara la causación, aunque sí es cierto que la agenda del Congreso sería más sensible a esta severidad.

La última de las agendas analizadas, la judicial, presenta dos indicadores adecuados para el análisis de la hipótesis: las resoluciones

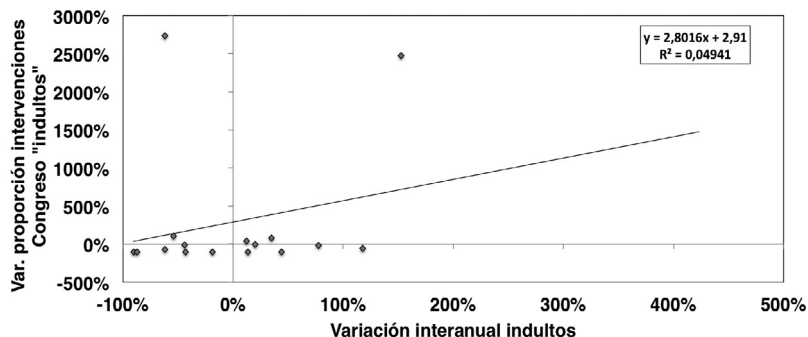
Figura 3.49
Indultos y prop. intervenciones Congreso (1977-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.50

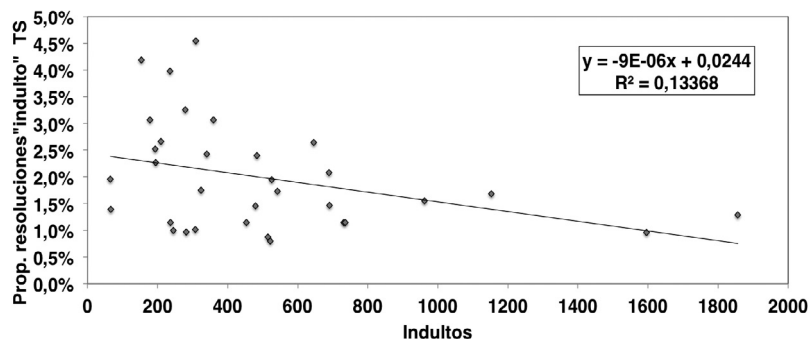
Var. indultos y prop. intervenciones Congreso (1979-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.51

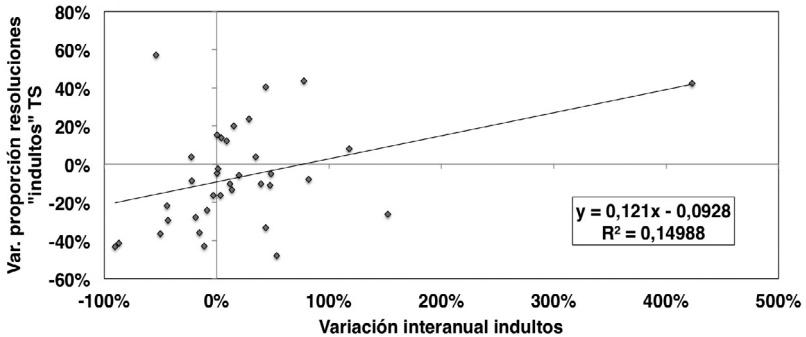
Indultos y prop. resol. «indulto» TS t + 7 (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia.

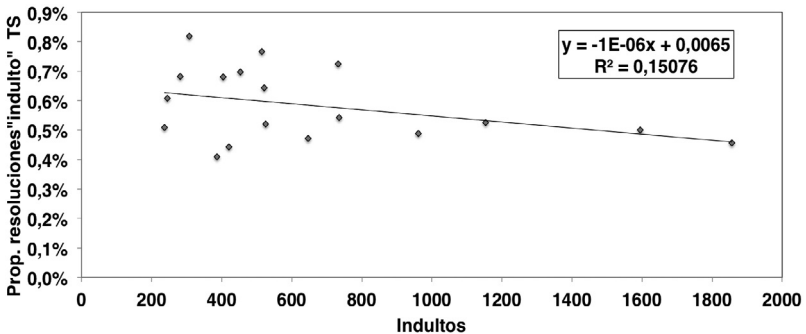
del TS y las del resto de tribunales. En las Figuras 3.51 a 3.54 se puede comprobar que, teniendo en cuenta, eso sí, un desfase de varios años, la incidencia es relativa, de hasta un 15% para el caso del TS y de hasta un 37% en el caso del resto de tribunales. No obstante, estos datos no son concluyentes porque la agenda de los tribuna-

Figura 3.52
Var. indultos y prop. TS $t + 3$ (1976-2014)



Fuente: Elaboración propia.

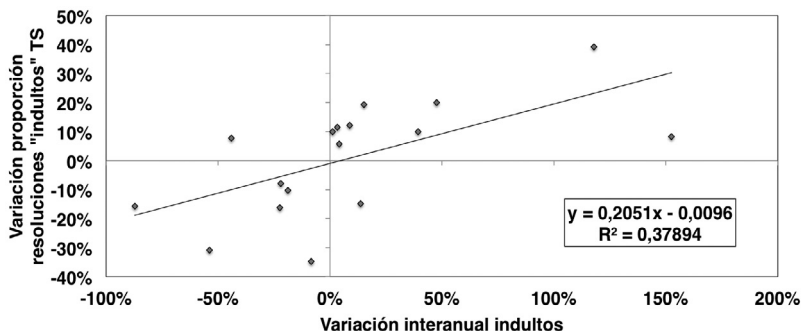
Figura 3.53
Indultos y prop. resol. «indulto» resto $t + 4$ (1997-2014)



Fuente: Elaboración propia.

les viene determinada principalmente por las partes de los litigios, más allá de que el propio tribunal pueda proponer la concesión de un indulto. Pero si se tiene en cuenta que estas correlaciones entre la atención recibida por la agenda judicial y los indultos concedidos tienen un desfase de 3 a 7 años, siendo mucho menores y hasta

Figura 3.54
Variación indultos y proporción TS $t + 3$ (1998-2014)



Fuente: Elaboración propia.

inexistentes cuanto más se reduzca dicho desfase, la hipótesis según la cual la atención de la agenda fluctuaría con las concesiones efectivas de indultos se debilitaría, salvo que se afirmase que el desfase corresponde a un periodo de pendencia judicial, y que los términos de los litigios se definen mucho antes de su conclusión, hipótesis esta que quedaría abierta. Por lo tanto, a pesar de que la atención a los indultos por parte de la agenda judicial presenta una correlación con la severidad de dicha cuestión, hablar aquí de causación me parece arriesgado.

f. Conclusiones: la atención guiada por los escándalos

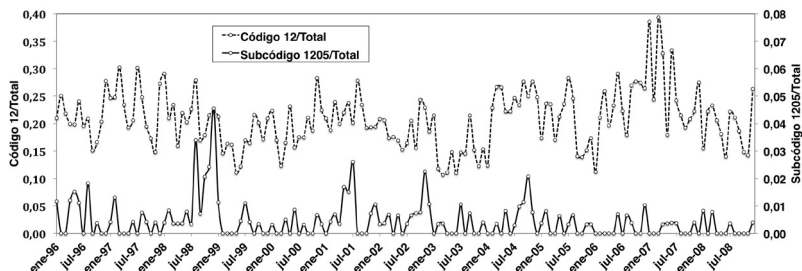
He comenzado este apartado haciendo un repaso a la atención de las distintas agendas públicas a la cuestión penitenciaria y de indultos, para posteriormente evaluar la hipótesis según la cual dicha atención hacia los indultos fluctuaría de acuerdo con la severidad del problema, detallada en el apartado primero de este estudio. Del repaso de dichas agendas se pueden extraer algunas conclusiones.

Las agendas mediáticas, aunque relacionadas positivamente con las concesiones de indultos, no responden tanto a la severidad del asunto como a casos controvertidos y de interés mediático. Por lo tanto, se puede sostener que, a pesar de la cierta correlación entre ambas, hablar de causación es arriesgado, si no erróneo, no pudiéndose verificar la hipótesis planteada. Así mismo, la agenda política sí sería más sensible a dicha severidad, aunque también obedece en la mayor parte de las ocasiones a casos concretos de interés más que a la propia dinámica de la severidad objetiva. La agenda de la opinión pública no presenta relación alguna con la concesión de indultos. Si volvemos a lo afirmado en el análisis de tal agenda y comparamos la idea mayoritaria según la cual los indultos aumentarían la delincuencia, esta creencia deviene falsa, al menos en lo que respecta a la opinión pública acerca de la inseguridad. Finalmente, la agenda judicial sí presenta cierta correlación con la severidad aunque, al no disponer de datos cualitativos, las causas últimas de tal correlación, si es que no es espuria, no pueden ser desveladas aquí, quedando pendiente para futuras investigaciones.

En definitiva, a las agendas política y mediática —aunque menos a esta última, eso sí— no importan tanto cuántos como cuáles han sido los indultos concedidos. Sí es cierto que la atención hacia estos covaría en cierta medida —no llega al 40%— con los propios indultos, pero la causa última no parece tanto la propia severidad como la existencia de casos controvertidos entre las concesiones. Por lo tanto, la hipótesis primera, como se esperaba, no puede ser verificada.

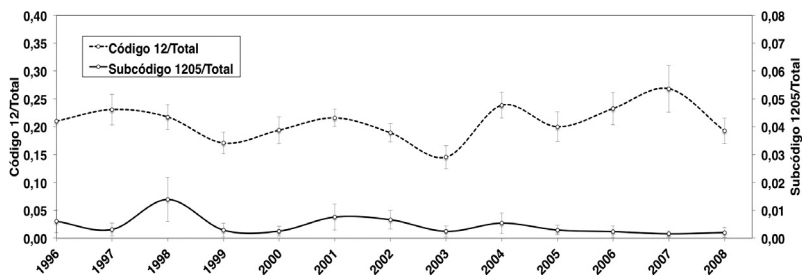
A continuación se incluyen las Figuras 3.2 a 3.40.

Figura 3.2
Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El Mundo (1996-2008 mensual)



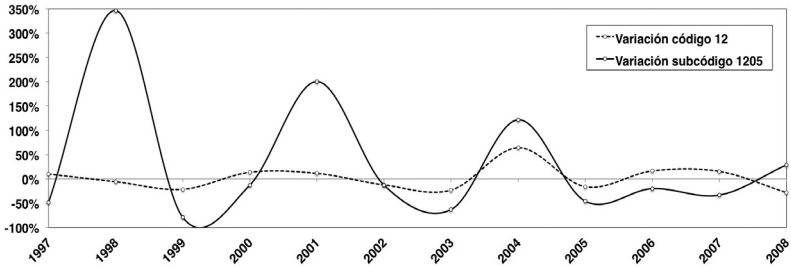
Fuente: Elaboración propia con datos de *El Mundo en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.3
Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El Mundo (1996-2008 anual)



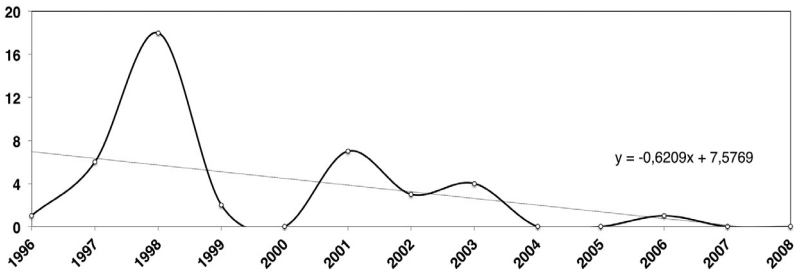
Fuente: Elaboración propia con datos de *El Mundo en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.4
Var. interanual cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El Mundo (1997-2008)



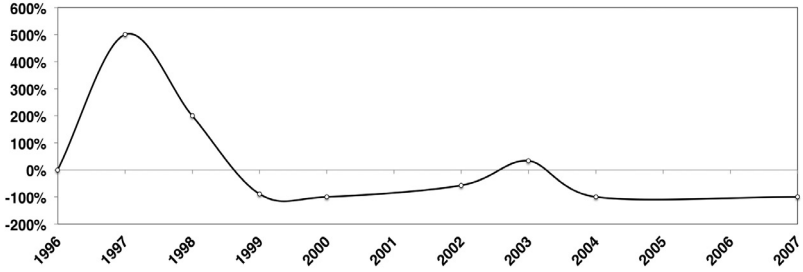
Fuente: Elaboración propia con datos de *El Mundo en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.5
Portadas *El Mundo* con palabra clave «indulto» (1996-2008)



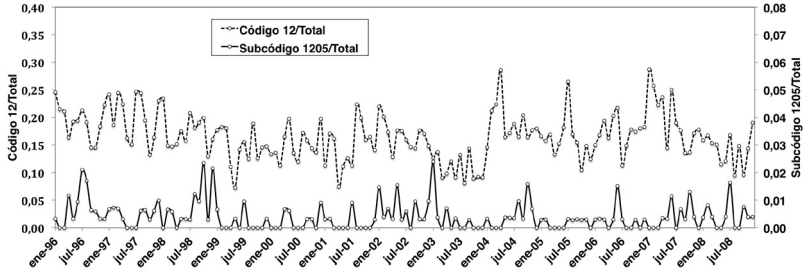
Fuente: Elaboración propia con datos de *El Mundo en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.6
Var. interanual portadas *El Mundo* «indulto» (1997-2008)



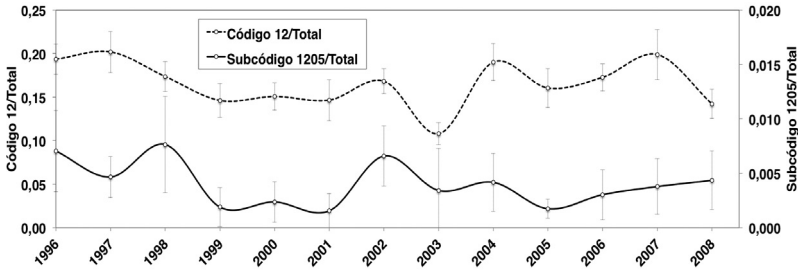
Fuente: Elaboración propia con datos de *El Mundo* en *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.7
Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas
***El País* (1996-2008 mensual)**



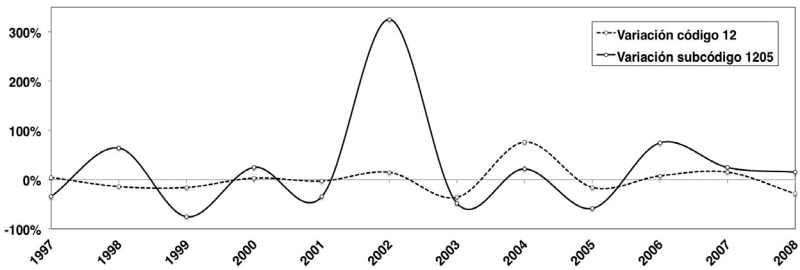
Fuente: Elaboración propia con datos de *El País* en *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.8
Prop. cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El País (1996-2008 anual)



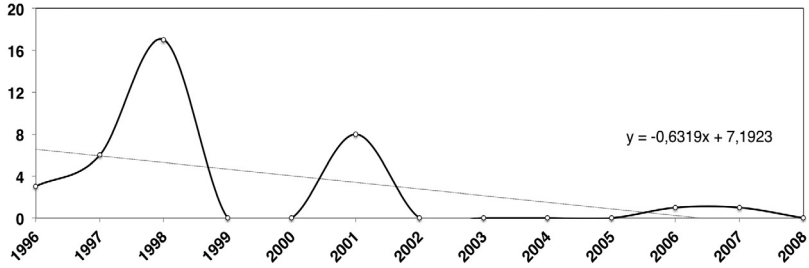
Fuente: Elaboración propia con datos de *El País* en *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.9
Var. interanual cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El País (1997-2008)



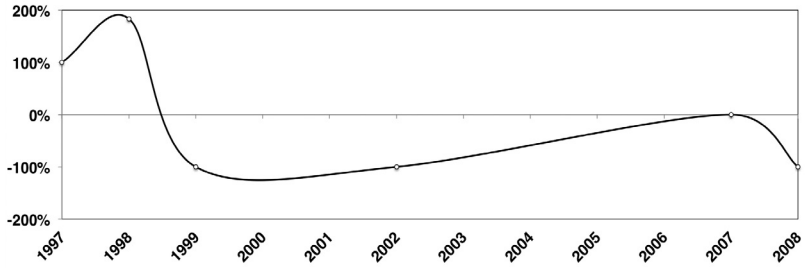
Fuente: Elaboración propia con datos de *El País* en *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.10
Portadas *El País* con palabra clave «indulto» (1996-2008)



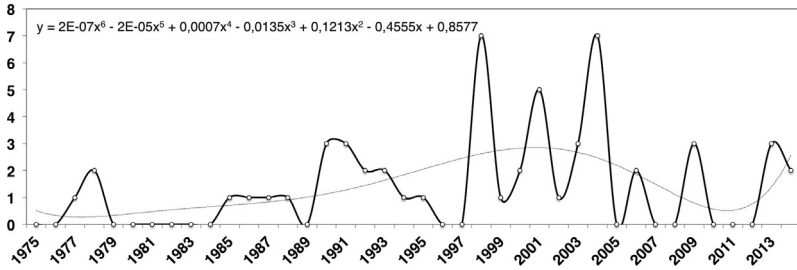
Fuente: Elaboración propia con datos de *El País en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.11
Var. interanual portadas *El País* «indulto» (1997-2008)



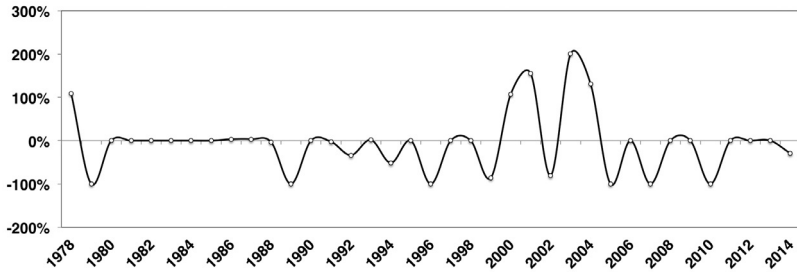
Fuente: Elaboración propia con datos de *El País en Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.12
Portadas ABC con palabra clave «indulto» (1975-2014)



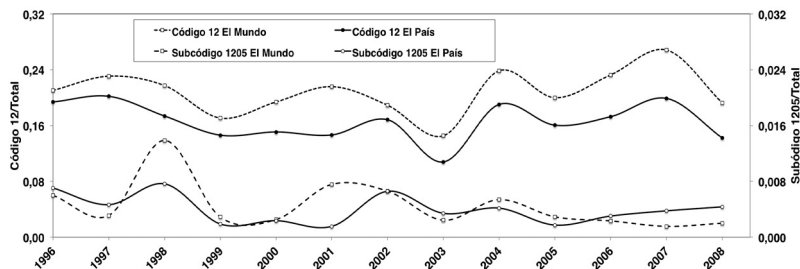
Fuente: Elaboración propia con datos de ABC.

Figura 3.13
Var. interanual prop. port. ABC «indulto» (1978-2014)



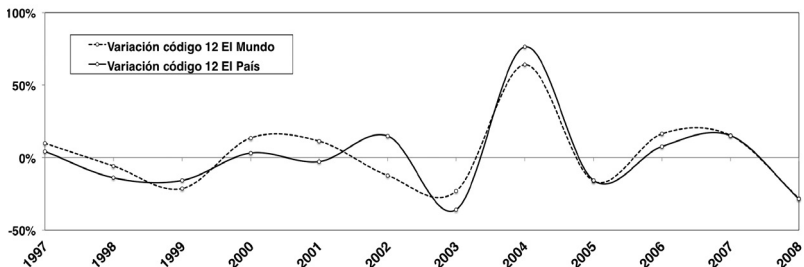
Fuente: Elaboración propia con datos de ABC.

Figura 3.14
Comparación cód. 12 y subcód. 1205 portadas
El País-El Mundo (1996-2008)



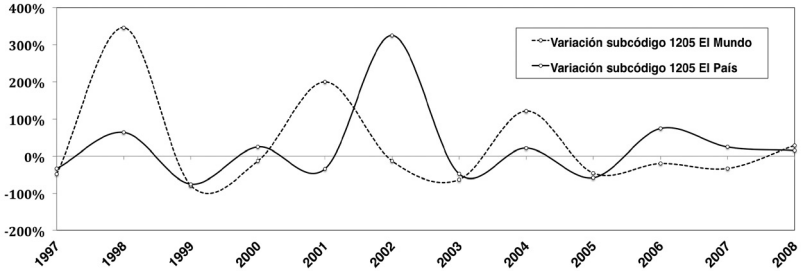
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.15
Var. interanual código 12 en El País y El Mundo (1997-2008)



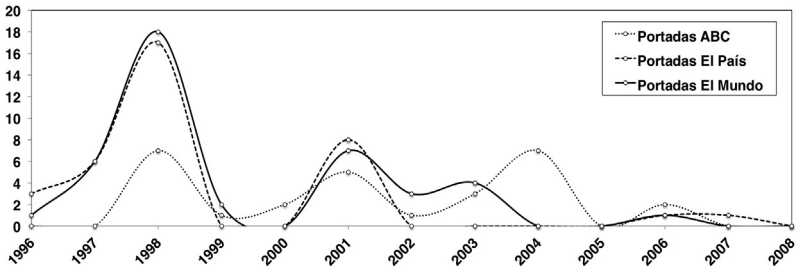
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.16
Var. interanual subcód. 1205 en *El País*
y *El Mundo* (1997-2008)



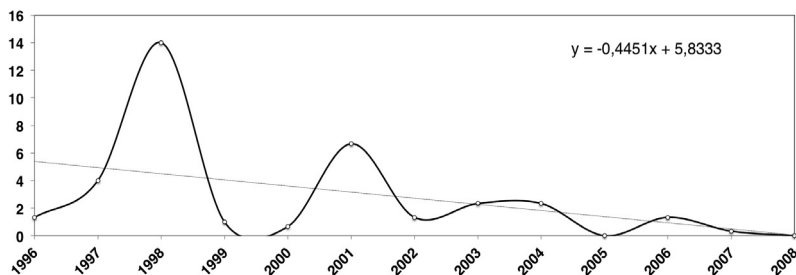
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.17
Comparación portadas palabra clave «indulto» (1996-2008)



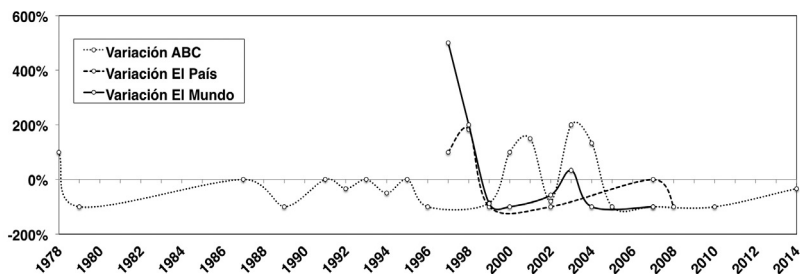
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas* y *ABC*.

Figura 3.18
Promedio portadas palabra clave «indulto» (1996-2008)



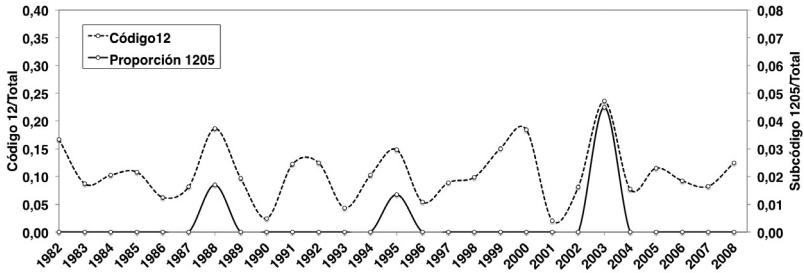
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas y ABC.

Figura 3.19
Variación interanual portadas «indulto» (1978-2014)



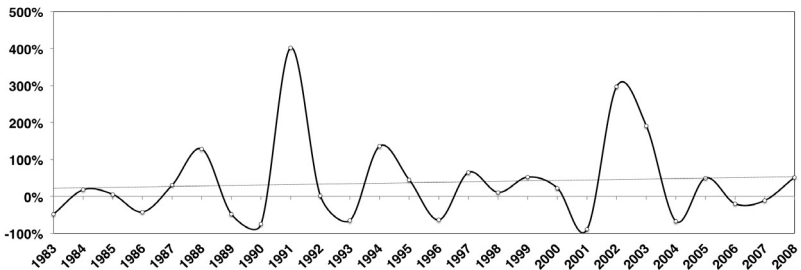
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas y ABC.

Figura 3.20
Prop. código 12 y subcódigo 1205 leyes
del Estado (1982-2008)



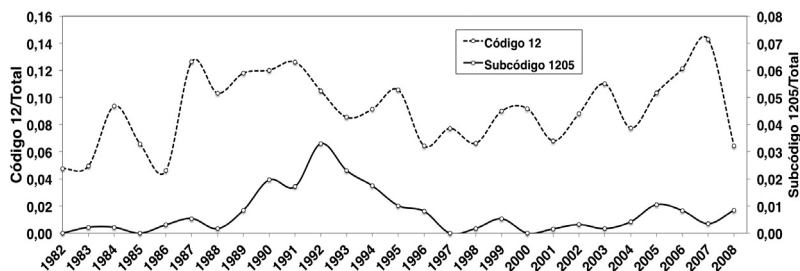
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.21
Variación interanual código 12 leyes del Estado (1982-2008)



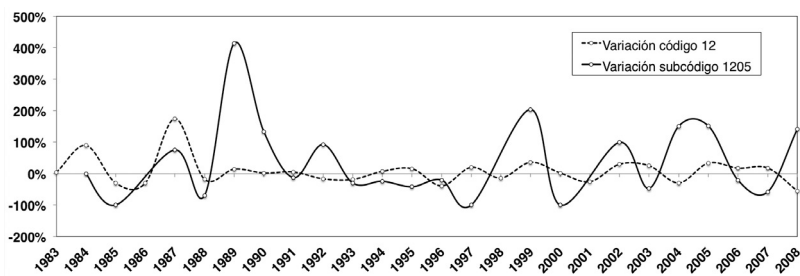
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.22
Prop. preguntas orales pleno cód. 12
y subcód. 1205 (1982-2008)



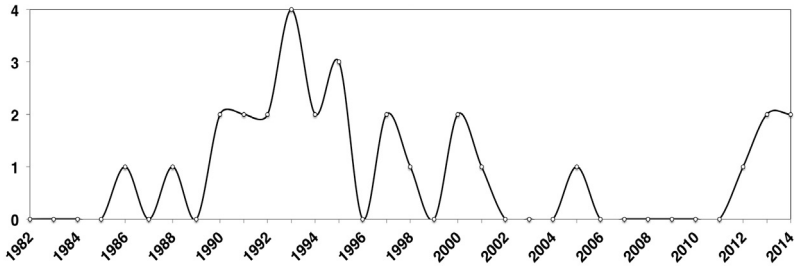
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.23
Var. interanual preguntas orales cód. 12
y subcód. 1205 (1983-2008)



Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.24
Preguntas orales que contienen «indult-» (1982-2014)



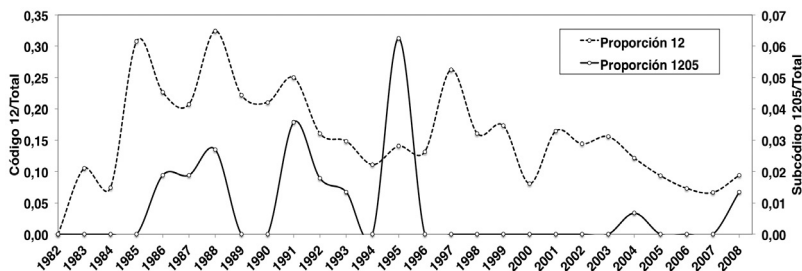
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.25
Var. interanual preguntas orales «indulto» (1983-2014)



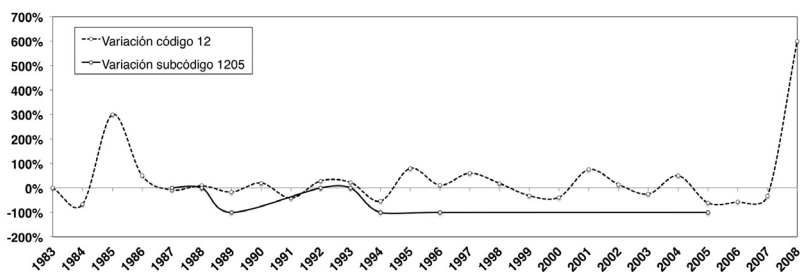
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.26
Proposiciones de Ley código 12
y subcódigo 1205 (1982-2008)



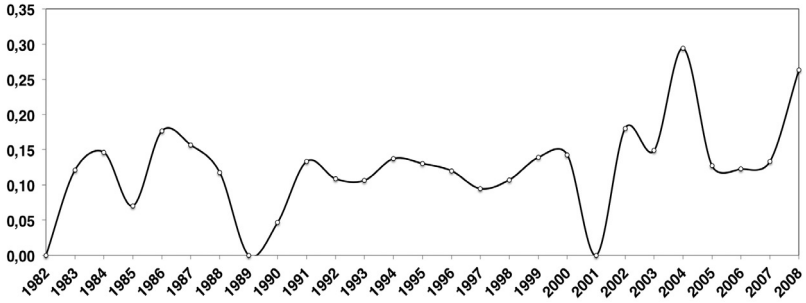
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.27
Var. interanual proposiciones Ley cód. 12
y subcód. 1205 (1983-2008)



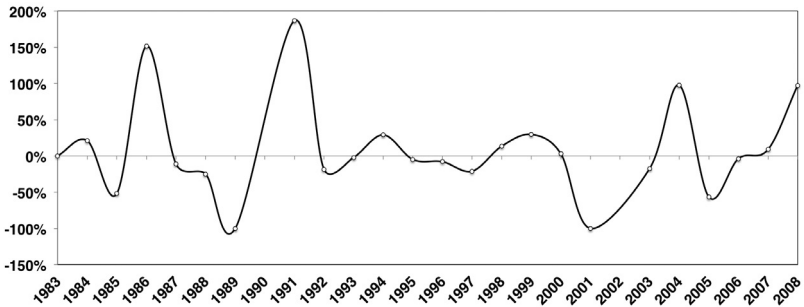
Fuente: Elaboración propia con datos del Spanish Policy Agendas.

Figura 3.28
Proporción proyectos de Ley código 12 (1982-2008)



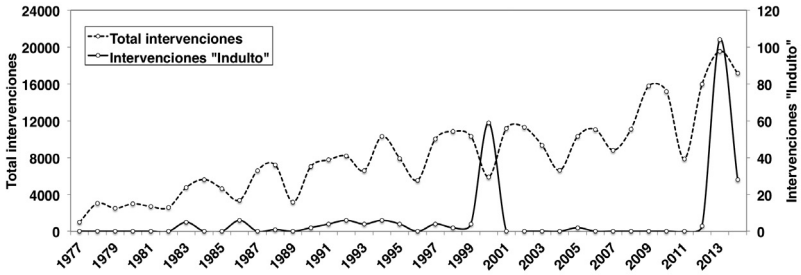
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.29
Var. interanual proposiciones de Ley código 12 (1983-2008)



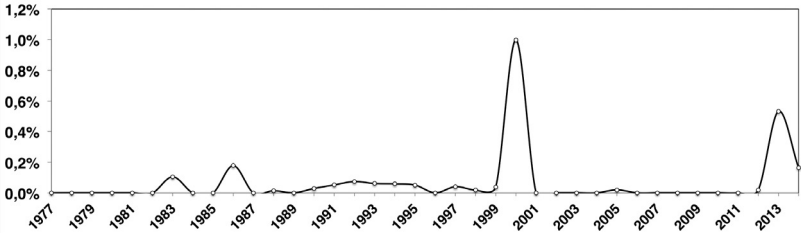
Fuente: Elaboración propia con datos del *Spanish Policy Agendas*.

Figura 3.30
Intervenciones en Congreso Diputados «indulto» (1978-2014)



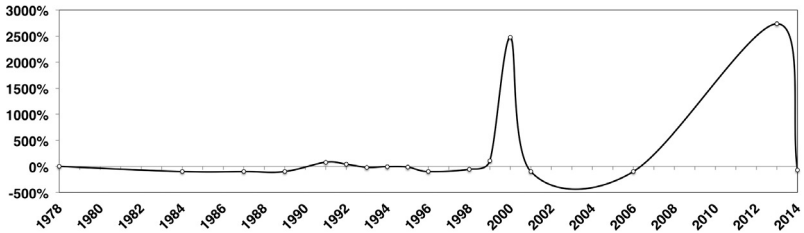
Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de los Diputados.

Figura 3.31
Proporción intervenciones «indulto» total (1977-2014)



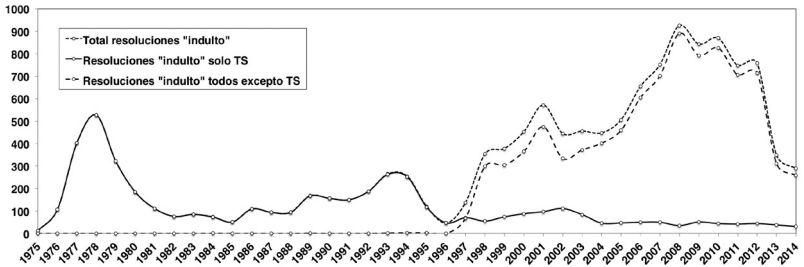
Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de los Diputados.

Figura 3.32
Var. interanual prop. intervenciones «indulto» (1978-2014)



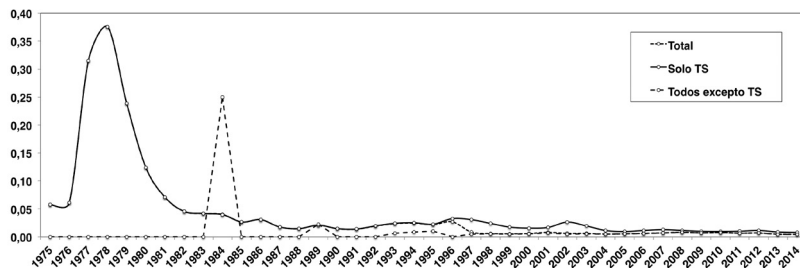
Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de los Diputados.

Figura 3.33
Resoluciones judiciales que contienen
palabra clave «indulto» (1975-2014)



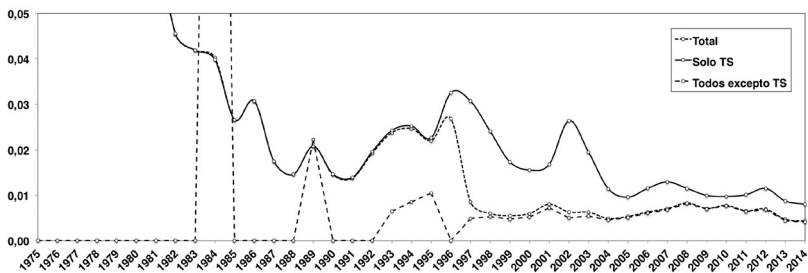
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

Figura 3.34
Prop. resol. judic. que contienen palabra clave «indulto» total I (1975-2014)



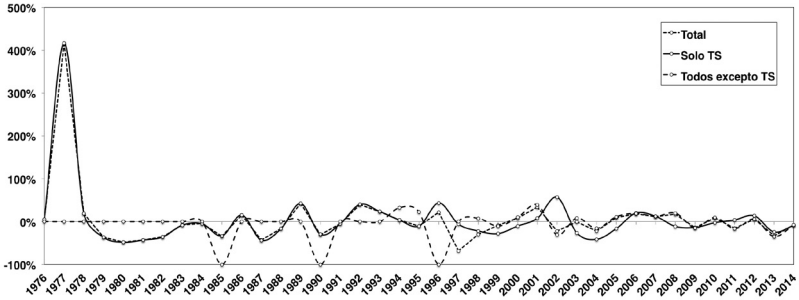
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

Figura 3.35
Prop. resol. judic. que contienen palabra clave «indulto» total II (1975-2014)



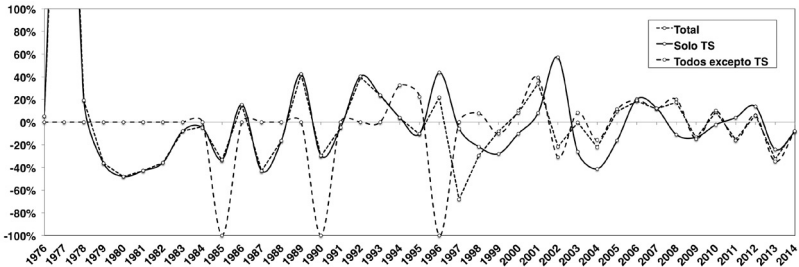
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

Figura 3.36
Variación interanual resoluciones judiciales «indulto» total I



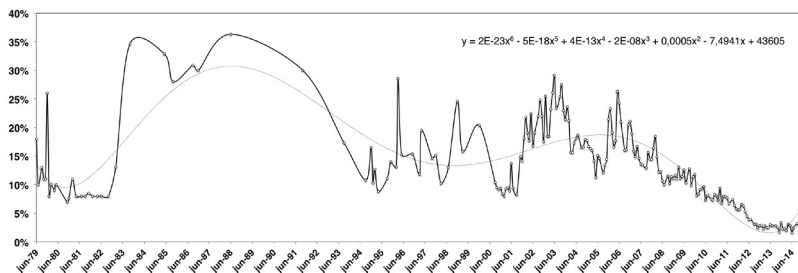
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

Figura 3.37
Variación interanual resoluciones judiciales «indulto» total II



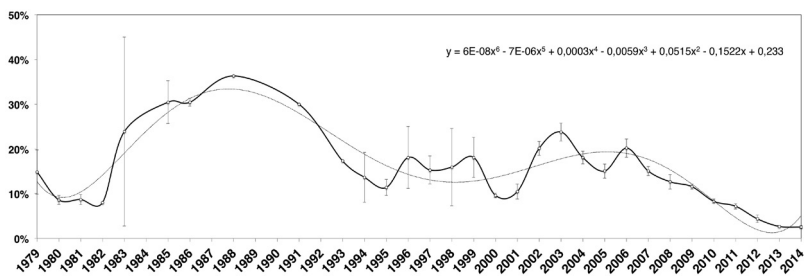
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.38
«Inseguridad» entre los problemas más importantes (1979-2014 mensual)



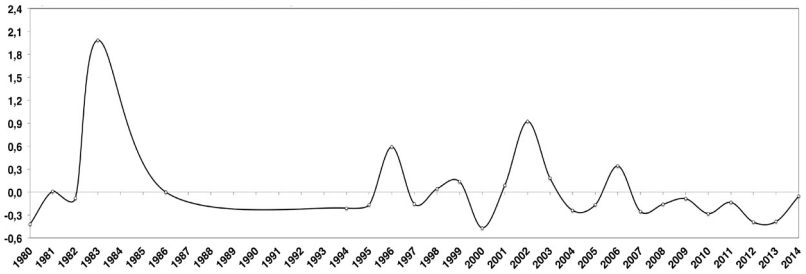
Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

Figura 3.39
«Inseguridad» entre los problemas más importantes (1979-2014, media anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

Figura 3.40
Variación interanual «inseguridad»
prob. más imp. (1980-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del CIS.

4. Modelos explicativos de la concesión de indultos

Los dos apartados anteriores gozan de interés autónomo, respectivamente, para profundizar en el conocimiento de la severidad de la cuestión penitenciaria y en los indultos, como instrumento de esta, y en la atención de las distintas agendas a esta política y subpolítica públicas. Si la relación entre la severidad y la atención de la agenda ha permitido el análisis de la hipótesis primera de este estudio, va a ser ahora cuando la suma de los indicadores de los dos primeros apartados se pondrá en relación con el resultado de esta subpolítica pública, o sea, los indultos concedidos. En otras palabras, me dispongo a construir un modelo explicativo de los indultos a partir de los datos de severidad y de las agendas que ya han sido estudiados.

a. Los modelos estadísticos en Ciencia Política

La aplicación de modelos estadísticos para el análisis de las políticas públicas no es nueva. Sims señala que el «formal quantitative analysis of policy choice must begin with a model of the effects of policy; the model must describe the “outcome”, usually in the form

of a probability distribution over future events»⁴⁵ (1982: 108-109). Aunque principalmente han sido usados para cuestiones de política económica también hay, como se va a ver enseguida, ejemplos de aplicación a otras políticas públicas, incluso para el caso de los indultos en otros sistemas políticos —y recientemente también para el caso español, como se apuntó en otro capítulo—.

Recientemente —de hecho, en paralelo a la elaboración de este estudio y en las mismas fechas—, los investigadores Jiménez y Abreu (2015) han elaborado varios modelos econométricos centrados, no obstante, en cuestiones que aquí se denominan «micropolíticas», esto es, factores que determinan la concesión de los indultos concretos. Sí es cierto que también emplean alguna variable macro. Así, por ejemplo, los meses que restan hasta la celebración de elecciones generales, de nuevo el signo político del Gobierno, la coincidencia de signo político a nivel estatal y autonómico o la presencia de crisis económica. Una de sus principales conclusiones es la importancia de los meses antes de las elecciones. Así, cuanto menos falte, menos indultos se concederán, dado el aumento del escrutinio a la acción del Gobierno. No encuentran, como por otra parte me parece obvio, relación entre el signo político de los gobiernos central y autonómicos. De hecho, si tenemos en cuenta todo el proceso explicado con anterioridad, esta hipótesis me parece arriesgada. Sí hallan una interesante relación entre los días que son necesarios para recibir un indulto y la pena impuesta (a mayor pena, menos días). Además, el PP, según estos autores, concedería indultos o conmutas mayores que los de gobiernos socialistas. En cualquier caso, estas conclusiones deben tomarse con la reserva necesaria dado que, a pesar de la alta significatividad de sus resultados y del amplio número de observaciones,

⁴⁵ «El análisis cuantitativo formal de la elección política debe empezar con un modelo de los efectos de la política pública; el modelo debe describir el “resultado”, normalmente en forma de probabilidad de la distribución de los eventos futuros».

por desgracia no cuentan —como ninguno hasta la fecha hemos contado, con la excepción de Herrero (2012)— con toda la información no sólo sobre las concesiones, sino también sobre las denegaciones.

En el plano comparado, especialmente en el caso estadounidense, son más numerosos —aunque no tanto— los estudios económicos sobre la concesión de indultos. Así, por ejemplo, Ruckman (1998) utiliza variables de carácter administrativo tales como los cambios relevantes en la actividad de la administración de la misma forma que aquí se hará con el quiebre estructural que explicaré; Heisse (2003) se centra en factores micropolíticos como el género, la «raza», etc.; y finalmente, otro ejemplo es el propuesto por Withford y Ochs (2006), autores que se centran en cuestiones macro, al igual que este estudio, por ejemplo: la agenda presidencial, la del Congreso, la de los tribunales, la del *New York Times* o la de la opinión pública mediante las encuestas de Gallup.

La teoría del *punctuated equilibrium* es de suma importancia en este aspecto porque precisamente, según este modelo, las puntuaciones y, por consiguiente, los cambios en las políticas públicas pueden ser, en cierto modo, predichos dada una serie de variables, puesto que nos hallamos ante un sistema racional de toma de decisiones —por supuesto, de racionalidad limitada—, una afirmación cuanto menos controvertida.

«Like earthquakes or landslides, policy punctuations can be precipitated by a mighty blow, an event that simply cannot be ignored, or by relatively minor events that add up over longer periods of time. What determines whether an issue will catch fire with positive feedback or not? The interaction of changing images and venues of public policies does»⁴⁶. (Baumgartner, Jones y True, 2007: 161).

⁴⁶ «Igual que los terremotos o los deslizamientos de tierra, las puntuaciones (interrupciones) en las políticas públicas pueden precipitarse con un ligero soplo, un evento

Los esfuerzos explicativos dieron buen resultado en algunas obras, como por ejemplo la dedicada al análisis del *policy subsystem* de la pena de muerte en los Estados Unidos (Baumgartner, De Boef y Boydston, 2008). Estos autores analizan el efecto de un cambio en los términos del debate sobre la pena de muerte en el *New York Times* (un *reframing*) producido a su vez por una serie de eventos desencadenantes y la implicación de las *Legal Aid Clinics* en el debate (grupos de estudiantes y profesores universitarios implicados en contra de la aplicación de la pena de muerte). Así, dada la severidad del problema y teniendo en cuenta la variación sustancial en el tono de la cobertura mediática y en la opinión pública, estos autores construyen un modelo estadístico en el que, gracias a la conjunción de esas variables, se obtiene una predicción sobre el número de sentencias de muerte. Una vez contrastados los datos esperados con los realmente ocurridos, la *goodness-of-fit* (bondad de ajuste, adecuación de la predicción a la realidad) es realmente sorprendente (*cf.* pp. 203 y ss.).

Otro ejemplo de uso de este método estadístico lo presenta Boydston (2013), quien después de enunciar y explicar su teoría ya citada del *alarm-patrol hybrid* de generación de noticias, viene a evaluar sus hipótesis con otro modelo estadístico con el que consigue una gran aproximación para predecir el contenido de las portadas del *New York Times* —obviamente por tema, no por contenido concreto—.

No obstante, conviene señalar que no todos los estudiosos de la Ciencia Política aprueban su uso. A modo de ejemplo, el título de un artículo de Goertzel es ilustrativo: «El modelo econométrico como ciencia basura» (*Psicología Política*, 24: 2002, pp. 95-111).

que no puede ser ignorado, o por causa de eventos relativamente menores que se acumulan a lo largo del tiempo. ¿Qué determina si una cuestión arderá con un feedback positive o no? Ello viene determinado por la interacción de imágenes cambiantes y espacios en las políticas públicas».

Como es consustancial a las Ciencias Sociales, «nonlinearity, non-normality, interdependencies, and high levels of aggregation for empirical data mean that clear causal chains and precise predictions will work only in some cases and for some times»⁴⁷ (Baumgartner, Jones y True, 2007: 179). En efecto, predecir es complicado, y tener en cuenta todas las variables de un proceso, más aún. Además, el modelo, para ser válido debe estar bien construido y ser teóricamente consistente (Schrodt, 1988: 274-275), labor que ahora retomo. En cualquier caso, los resultados deberán ser tomados siempre con cautela y deberán ser contrastados (triangulados) con otras técnicas, como haré en el último apartado de este estudio.

La tarea de dotar de consistencia teórica al modelo ha tratado de ser expuesta en la introducción. Según la teoría propuesta, la decisión sobre la concesión de indultos puede dividirse en dos etapas, una eminentemente política en la que los órganos superiores y directivos determinan las características y los requisitos básicos para la concesión de indultos atendiendo a una serie de circunstancias, especialmente macropolíticas (de severidad y agendas), que generarán, en gran medida, las condiciones micropolíticas de los indultos a conceder; y una segunda etapa más técnica en la que, de entre todas las solicitudes, se entra al análisis de las cuestiones particulares y se decide qué indultos conceder y cuáles no. Me interesa aquí, como expliqué, analizar los factores macro que, directa o indirectamente, contribuyen a la concesión global de los indultos. No entraré, pues, en las características —micro: como por ejemplo las ya citadas sexo, edad, tipo de delito, etc.— de los penados que pretenden ser indultados, pues como indiqué en su

⁴⁷ «La no linealidad, la no normalidad, las interdependencias y los altos niveles de agregación de los datos empíricos implican que las cadenas causales claras y las predicciones precisas sólo funcionarán en algunos casos y algunas ocasiones».

momento, los pocos análisis estadísticos que hay sobre la materia se centran fundamentalmente en estas variables⁴⁸.

En definitiva, lo que aquí me propongo explicar no es concretamente qué indultos se conceden sino por qué se otorga el total de indultos que efectivamente se concede. En otras palabras, qué razones llevan al Gobierno a conceder un número determinado de indultos cada año (o en cada momento) y no otro. Así, analizaré aquí la segunda de las hipótesis: «H2: La concesión de indultos atiende a una racionalidad derivada de la suma de diferentes variables: la influencia de las agendas públicas (opinión pública, atención política y atención mediática), la severidad de la cuestión penitenciaria (número de reclusos, condenados por sentencia firme, presupuesto de Instituciones Penitenciarias y ratio de empleados públicos) y la propia dinámica de la institución del indulto (solicitudes y concesiones del año anterior)». A ello añadiré la variable de «tendencia política del gobierno» con el objetivo de falsar su supuesta influencia sobre el agregado de concesiones.

b. Selección de variables y metodología

Para este propósito me voy a basar en las variables e indicadores utilizados hasta el momento, precisamente los incluidos en los dos apartados anteriores de severidad del asunto y atención de las agendas. La variable dependiente del modelo, « $Y =$ Indultos concedidos en el periodo t », puede ser fácilmente operacionalizada con los datos ya explicados en el apartado de severidad y reflejados en la Figura 2.2, a los que me remito. En mi opinión, las

⁴⁸ Ello implica que aquí sólo se va a explicar parte del problema, en concreto la mitad de la historia. En el capítulo de conclusiones volveré sobre otras hipotéticas variables que podrían ser de interés para ulteriores investigaciones, algunas de las cuales han sido analizadas ya por la literatura más moderna (Jiménez y Abreu, 2015).

variables que el Gobierno tiene en cuenta (Figura 4.1) a la hora de determinar la concesión de un número de indultos son las siguientes y de ellas se tienen las siguientes expectativas:

« X_1 = Indultos concedidos en el periodo $t-1$ ». En primer lugar, al tratarse de un *policy subsystem* en el que la *path dependence* es importante dado que se prolonga a lo largo del tiempo y la influencia de las decisiones pasadas tiene repercusiones sobre situaciones presentes, es fundamental incluir el número de indultos del periodo anterior. El Gobierno, tanto en los momentos en los que ha habido cambio como en los que el mismo partido sigue en La Moncloa, «echará la vista atrás» y tendrá en cuenta las decisiones pasadas a la hora de tomar una decisión sobre el presente. Pero no sólo expresará este indicador una preferencia gubernamental, sino que también hará referencia a las «rutinas administrativas» que favorecen la *path dependence* de los indultos. Y el mejor *proxy* o indicador sobre dichas decisiones pasadas en materia de indultos es, precisamente, el número de indultos del periodo anterior, o lo que es lo mismo, la variable dependiente con un retardo de una unidad de tiempo; los mismos datos que en la Figura 2.2. La relación esperada es de continuidad y, por lo tanto, que siendo positiva o negativa, tienda a cero.

« X_2 = Indultos solicitados en el periodo $t-1$ ». En algunas ocasiones, el ministro de Justicia ha indicado que «se está concediendo el mismo porcentaje sobre las solicitudes que en periodos anteriores» (*sic*), de ahí el interés para su inclusión. No creo que exista multicolinealidad ni endogeneidad entre esta variable y la anterior porque, como se vio en el apartado de severidad, su correlación es mínima; en cualquier caso, de darse, el programa estadístico utilizado para el cálculo del modelo lo apreciaría. La operacionalización, de nuevo, es simple, como ya quedó reflejada en la Figura 2.1. Aquí, la relación esperada sería negativa, puesto que a más indultos solicitados, se espera, sin embargo, que en proporción sean menos los concedidos, dado que aquí sí importa el valor absoluto (el número de indultos que se conceden).

« X_3 = Población reclusa en el periodo $t-1$ ». En tanto que actor racional y teniendo en cuenta que el indulto es el principal instrumento en manos del Gobierno para evitar la entrada en prisión de personas o su permanencia —ya que el resto de los que se vieron más arriba dependen de la Administración de Justicia— más allá de que pueda responder a otras de las funciones también enunciadas del indulto, el Gobierno se va a fijar en la población reclusa del periodo anterior⁴⁹ a la concesión de una serie de indultos para determinar la cuantía de los mismos con el objetivo, precisamente, de evitar el incremento de dicha población —en especial de penas que además no cumplirían función resocializadora, esto es, atendiendo además a razones micropolíticas—. A los efectos del modelo, la población reclusa no ha de tenerse en cuenta, como se hizo en el apartado de severidad (Figura 2.6), relacionada con la población global de España puesto que aquí interesa el dato desde el punto de vista económico y cada recluso supone un gasto, independientemente de la población del país. Por lo tanto, a diferencia de lo hecho en el apartado de severidad, aquí se utilizarán los datos de población reclusa netos para cada año. Nuevamente la relación debería ser positiva: a mayor número de presos, más indultos.

« X_4 = Condenas por sentencia firme en el periodo $t-1$ ». Esta variable va a otorgar al Gobierno una previsión del número de

⁴⁹ Por supuesto, la disponibilidad de datos para el Gobierno es mayor y está más actualizada. Es discutible si el Gobierno se fijará en la población mensual o anual del periodo anterior. En mi opinión, más allá de que se puedan producir cambios a lo largo del año por motivos distintos a este —véase, eventos— creo que la decisión se toma anualmente y se va ajustando a lo largo de cada periodo. En algunos periodos puede que el Gobierno no utilice como «válvula de escape» del sistema penitenciario la institución del indulto, pero en cualquier caso, podría seguir determinando la decisión global, porque el ejecutivo es consciente de la situación penitenciaria y podría modular sus decisiones siquiera sea indirectamente.

personas que van a entrar en el sistema penitenciario si es que no lo han hecho ya, lo que conlleva una previsión de las necesidades futuras e inmediatas de tal sistema. Así mismo, puesto que el indulto se puede conceder desde el momento en que existe dicha condena en firme, independientemente de que dicha condena no implique ingreso en prisión, el número de condenas influirá sobre las solicitudes finales. La misma metodología que para la anterior variable ha de considerarse para esta: interesan los condenados totales y no en su relación por habitantes del país (Figura 2.8). También se espera aquí una relación positiva con la dependiente.

« X_5 = Empleados públicos instituciones penitenciarias en el periodo $t-1$ » y « X_6 = Presupuesto de Instituciones Penitenciarias en el periodo $t-1$ ». Las consideraciones económicas de esta subpolítica, que se encuadran en la más general de la política penitenciaria, son parte sustancial de la concesión de indultos. El presupuesto va a determinar las previsiones económicas del Gobierno y ello derivará, a su vez, en las posibilidades de dotación de recursos humanos. A pesar de su fuerte relación entre sí, hay que destacar que miden componentes distintos y, en cualquier caso, si existiera multicolinealidad, como ya se dijo, el *software* lo detectaría. En cuanto a los empleados públicos, interesa, como en las dos anteriores variables, el número neto de tales empleados (Figura 2.13), y no su comparativa con los internos del sistema. Es más interesante incluir los presupuestos en el modelo como proporción del PIB de tal forma que se pueda apreciar la importancia relativa del mismo a lo largo del tiempo (Figura 2.11), al menos para una de las dos variables. La relación esperada debería ser, a mi juicio, positiva para sendas variables: a mayores recursos presupuestarios y humanos, mayor necesidad de conceder indultos, dado el gasto que supone.

« X_7 = Atención mediática en el periodo $t-1$ ». Como se vio en el estudio de las sentencias de muerte, un cambio en el *frame* de la cobertura mediática de la cuestión puede dar lugar a cambios en las políticas públicas. Aquí, las limitaciones propias del trabajo im-

piden utilizar la que sería la variable idónea, a saber, el tono mediático, pero aun así, con la presunción ya explicada en apartados anteriores de que «*all news is bad news*», sí podría utilizarse la variable de atención global de los medios de comunicación, especialmente si tenemos en cuenta la, siquiera sea débil, relación entre esta agenda y la severidad objetiva de los indultos. Para operacionalizar esta variable, acudo a las portadas de *ABC* que dedican atención a los indultos, con la prevención de que no es el mejor índice pero es el único de que se dispone para el periodo objeto de estudio (véase la Figura 3.12). Habría sido, en fin, más interesante poder contar con el promedio de portadas que prestasen atención a los indultos de los diarios *El País* y *El Mundo*, pero no ha sido posible dadas las limitaciones del trabajo. De cualquier modo, la serie utilizada es consistente y completa, por lo que sirve para el caso. La relación esperada también aquí sería negativa: a menor atención, más indultos.

« X_8 = Atención política en el periodo $t-1$ ». Lo mismo sucede para el caso de la atención política. Vimos que existía relación entre la atención de la agenda política y los indultos concedidos, aunque con las salvedades apuntadas en el correspondiente lugar. Es por ello por lo que otro de los factores que influirán en la concesión de indultos será la atención que haya recibido la cuestión en el periodo inmediatamente anterior. Esta variable viene definida por el indicador de las intervenciones acerca de los indultos sobre el total en el Congreso de los Diputados (véase la Figura 3.31). La relación esperada sería negativa: a menor atención, menor control y, por lo tanto, mayor número de indultos.

« X_9 = Atención judicial en el periodo $t-1$ ». El Gobierno atiende a las decisiones del poder judicial, dentro de las normales relaciones entre ambos, a la hora de tomar sus decisiones, en este caso sobre los indultos. Dado que la serie relativa a la atención —¡que no al contenido!— más consistente es la del TS, he considerado la atención relativa de resoluciones relacionadas con el indulto sobre el total, indicador ya explicado en la Figura 3.33. Lo más probable

es que el sentido de la relación fuese negativo: a mayor atención, menos indultos.

« X_{10} = Atención de la opinión pública en el periodo $t-1$ ». Un Gobierno suele tener en cuenta la opinión pública cuando se trata de una *salient issue* (cuestión controvertida), de lo contrario estaría actuando irracionalmente —aunque parece que esto sucede más comúnmente de lo que se piensa—; así, la atención pública que a los indultos se concede en un periodo determinado, y en especial su tono, será fundamental a la hora de determinar el número de indultos a conceder. Como se indicó en el apartado de las agendas, no existen datos sociológicos sobre esta cuestión, de tal forma que habrá que acudir a un índice subsidiario, en concreto al de la opinión pública acerca de la inseguridad como problema más importante estudiado y comentado en la Figura 3.39. Las expectativas de significatividad de este indicador son limitadas ya que, como se acaba de decir, no representa en concreto la opinión acerca de los indultos, sino una más general relacionada con la inseguridad. Nuevamente, si la preocupación de la opinión pública fuese elevada, la concesión de indultos debería ser menor, así que se espera una relación negativa.

« X_{11} = Tendencia política del Gobierno en el periodo t ». La principal variable macropolítica que la literatura ha estudiado es precisamente esta, aunque recientemente se ha apuntado también el número de meses restantes hasta las elecciones. Con ella se analiza si hay influencia del partido que toma la decisión o no, puesto que la ideología puede influir a la hora de conceder indultos. Para operacionalizar esta variable acudo a una *dummy*, dicotómica o binaria, donde el valor 1 representa un gobierno del PSOE y 0, el resto (PP y UCD). Como no se dispone de datos desglosados por meses de la concesión de indultos, no se puede conocer exactamente, en los años que hay cambio del signo del Gobierno, a cuál de los dos corresponden las concesiones. De tal forma que para dichos años se tendrá en cuenta aquel partido que gobernó durante más tiempo. Los datos pueden extraerse del contenido del

Apéndice II. De acuerdo con la hipótesis apuntada por Doval *et al.* (2011), según la cual un gobierno progresista indultaría a más personas que uno conservador, la relación esperada sería la que situaría a los gobiernos del PSOE como más proclives al indulto. Esta variable no fue incluida en la hipótesis 2 porque considero, como se verá, que no influye en la concesión de indultos.

Figura 4.1
Ecuación general de los modelos de concesión
de indultos (1982-2014)

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{1t-1} + \beta_2 X_{2t-1} + \beta_3 X_{3t-1} + \beta_4 X_{4t-1} + \beta_5 X_{5t-1} + \beta_6 X_{6t} + \beta_7 X_{7t-1} + \beta_8 X_{8t-1} + \beta_9 X_{9t-1} + \beta_{10} X_{10t-1} + \beta_{11} X_{11t-1} + \varepsilon$$

donde

- Y_t = Indultos concedidos en el periodo t ;
- X_1 = Indultos concedidos en el periodo $t-1$;
- X_2 = Solicitudes de indultos en el periodo $t-1$;
- X_3 = Población reclusa en el periodo $t-1$;
- X_4 = Condenas por sentencia firme en el periodo $t-1$;
- X_5 = Empleados públicos instituciones penitenciarias en el periodo $t-1$;
- X_6 = Presupuesto de instituciones penitenciarias en el periodo t ;
- X_7 = Atención mediática ABC en el periodo $t-1$;
- X_8 = Atención Congreso Diputados en el periodo $t-1$;
- X_9 = Atención judicial en el periodo $t-1$;
- X_{10} = Opinión pública en el periodo $t-1$;
- X_{11} = Tendencia política del Gobierno que más ha ocupado el cargo en el periodo t (variable *dummy* donde 1 Partido Socialista y 0 el resto).
- β_n = Constante.
- ε = Error.

Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 4.1 se puede apreciar la expresión general del modelo en forma de ecuación, que se adaptará a cada modelo según las necesidades. Este modelo es aplicable, con las excepciones que se indicarán, a todo el rango objeto de estudio: 1982-2014. Es importante destacar que en 1996 se produce, a mi juicio, lo que podría denominarse un cambio o quiebre estructural en el modelo, a saber: la llegada al Gobierno del PP, lo que supuso, tras ca-

torce años de gobiernos ininterrumpidos del PSOE, una alteración en las dinámicas del indulto que influirá decisivamente sobre su resultado final. Prueba de ello, como se verá, será la mayor precisión de las estimaciones cuando se subdivide la muestra en dos modelos consecutivos.

También es importante volver sobre la idea que planteaba con anterioridad de descomponer en diversas subhipótesis más simples la hipótesis 2. De esta forma, habría hasta 11 subhipótesis, una por variable, en la que la expresión sería: a) $\uparrow X \uparrow Y$, b) $\uparrow X \downarrow Y$, c) $\downarrow X \downarrow Y$, d) $\downarrow X \uparrow Y$, o e) $X \approx Y$, o lo que es lo mismo, indicará la relación entre variable dependiente e independiente y el signo (positivo, negativo o tendente a cero). Para ello me remito a cada una de las expectativas expresadas para las variables anteriores que, en la práctica, cumplen la misma función que la enunciación de las 11 subhipótesis.

c. Resultados de los modelos: análisis de la hipótesis 2

Podría resultar de interés evaluar los datos utilizando los modelos MCOs, por supuesto teniendo en cuenta y corrigiendo la heterocedasticidad presente en las muestras de la serie. Esta solución aportará información sobre la influencia de los regresores (las variables independientes del modelo) en la variable independiente para el periodo indicado en la ecuación, o sea, $t-1$ o t , dependiendo de la variable. Los resultados de estos modelos se incluyen en el Apéndice III y, como se puede apreciar en ellos, la significatividad estadística de las variables es similar a las de los modelos que ahora voy a presentar.

Ahora bien, resulta todavía de mayor interés considerar los modelos ARMAX para estos datos porque, a diferencia del anterior en el que sólo se considera un valor de cada variable independiente para la regresión, con este otro tipo de modelos lo que se facilita es la apreciación de matices de *path dependence* gracias a la movili-

Tabla 4.1
Modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014)

Número de observaciones: T = 33. Se ha suprimido la variable X_{10} por contar con observaciones ausentes. Desviaciones típicas basadas en el Hessiano. Evaluaciones de la función: 331. Evaluaciones del gradiente: 57. Estimado usando el filtro de Kalman (MV exacta).

Variable dependiente: Y_Ind_t

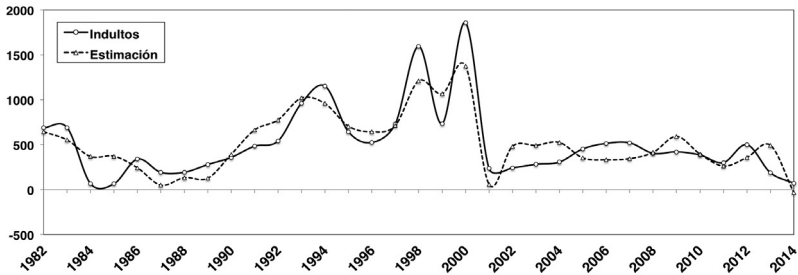
	Coefficiente	Desv. Típica	z	Valor p
const	286,695	437,459	0,6554	0,51223
phi_1	-0,287009	0,210117	-1,3659	0,17196
theta_1	-1	0,0796046	-12,5621	<0,00001 ***
X₁_Ind_t-1	0,791566	0,208718	3,7925	0,00015 ***
X₂_Sol_t-1	-0,165324	0,0708059	-2,3349	0,01955 **
X₃_Pob_rec_t-1	0,00294862	0,0171913	0,1715	0,86382
X₄_Cond_t-1	-0,00306832	0,00188982	-1,6236	0,10446
X₅_Emp_t-1	0,090817	0,106685	0,8513	0,39463
X₆_Pres_t	-880260	551232	-1,5969	0,11029
X₇_Media_t-1	53,9193	42,9514	1,2554	0,20935
X₈_At_Cong_t-1	-114263	31554,8	-3,6211	0,00029 ***
X₉_At_Jud_t-1	4793,95	9750,17	0,4917	0,62295
X₁₁_Tend_Gob_t	-72,2847	139,531	-0,5181	0,60442
Media de la vble. dep.	513,3939	D.T. de la vble. dep.		399,4139
media innovaciones	-4,892793	D.T. innovaciones		190,1329
Log-verosimilitud	-222,0517	Criterio de Akaike		472,1034
Criterio de Schwarz	493,0546	Crit. de Hannan-Quinn		479,1529
	Real	Imaginaria	Módulo	Frecuencia
AR Raíz 1	-3,4842	0	3,4842	0,5
MA Raíz 1	1	0	1	0

Fuente: Elaboración propia.

dad de la media, esto es, junto con t o $t-1$, dependiendo de la variable, se tendrán en cuenta valores anteriores ($t-2, t-3, t-4...$), de tal forma que la estimación y la significatividad del modelo mejorarán notablemente. Aquí se han utilizado este tipo de modelos.

Para el modelo 1, incluido en la Tabla 4.1, que comprende las series de datos de 1982-2014 y un total de 33 observaciones, se ha omitido la variable independiente X_{10} puesto que a esta variable

Figura 4.2
Estimación modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014)



Fuente: Elaboración propia.

le faltan 5 observaciones y la significatividad del conjunto del modelo aumenta si no se tiene en cuenta. Las variables independientes con significatividad son: los indultos del año anterior (X_1 , a un nivel de confianza del 99%), las solicitudes del año anterior (X_2 , al 95%) y la atención política del Congreso (X_8 , al 99%), además de θ (al 99%). En la Figura 4.2 se incluye la estimación sobre los datos reales de indultos para dicho periodo de acuerdo con el modelo. La desviación típica de los residuos (entre estimación y observación) es de 419,269 indultos: sólo la estimación del año 2000 se desvía por encima de 2,5 veces dicho valor. Por lo demás, a pesar de que la significatividad de las variables se reduce a tres de ellas, y aunque la *goodness-of-fit* (bondad de ajuste) de las estimaciones tiene un error absoluto medio de 66,01%, puede afirmarse que, pese a todo, el modelo presenta una estimación aceptable, en especial a la vista de que las estimaciones siguen una lógica similar a las observaciones.

No obstante, es precisamente para mejorar este modelo el motivo por el que se incluyen a continuación dos submodelos, uno previo y uno posterior al quiebre estructural de 1996. Los resultados del primero de ellos vienen resumidos en la Tabla 4.2 y las estimaciones incluidas en la Figura 4.3. En este primer submodelo las observaciones se reducen a 15, motivo por el cual hay que suprimir

Tabla 4.2
Modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996)

Número de observaciones: T = 15. Se han suprimido las variables X5, X10 y X11. Desviaciones típicas basadas en el Hessiano. Evaluaciones de la función: 1297. Evaluaciones del gradiente: 193. Estimado usando el filtro de Kalman (MV exacta).

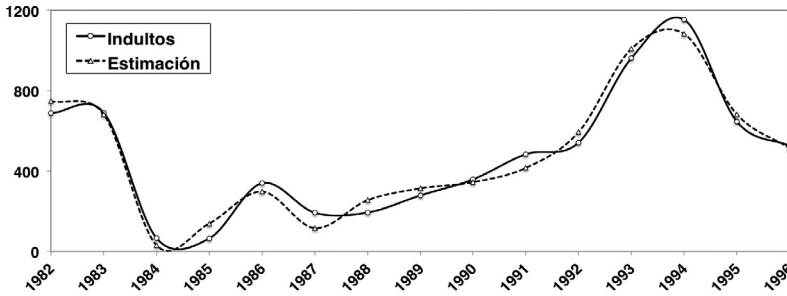
Variable dependiente: Y_Ind_t

	Coefficiente	Desv. Típica	z	Valor p	
const	-805,31	158,557	-5,079	<0,00001	***
phi_1	-0,6663	0,211715	-3,1472	0,00165	***
theta_1	-1	0,17381	-5,7534	<0,00001	***
X₁_Ind_t-1	0,516664	0,0859773	6,0093	<0,00001	***
X₂_Sol_t-1	-0,511338	0,0456713	-11,1961	<0,00001	***
X₃_Pob_rec_t-1	0,0428004	0,00316474	13,5241	<0,00001	***
X₄_Cond_t-1	0,00429122	0,000690188	6,2175	<0,00001	***
X₆_Pres_t	507787	241473	2,1029	0,03548	**
X₇_Media_t-1	12,1104	23,6164	0,5128	0,60809	
X₈_At_Cong_t-1	-78385,4	34331,8	-2,2832	0,02242	**
X₉_At_Jud_t-1	3880,07	2021,72	1,9192	0,05496	*
Media de la vble. dep.	479,2667	D.T. de la vble. dep.	314,925		
media innovaciones	-0,424551	D.T. innovaciones	42,94553		
Log-verosimilitud	-79,84778	Criterio de Akaike	183,6956		
Criterio de Schwarz	192,1922	Crit. de Hannan-Quinn	183,6051		
	Real	Imaginaria	Módulo	Frecuencia	
AR Raíz 1	-1,5008	0	1,5008	0,5	
MA Raíz 1	1	0	1	0	

Fuente: Elaboración propia.

algunas de las variables. He omitido la relativa a los empleados públicos, X₅, puesto que ya cuenta el modelo con la variable de presupuestos, X₆, que ayuda a aportar la visión económica en la regresión. También X₁₀ ha tenido que ser suprimida, dado que para el rango temporal hay una serie de valores ausentes que hacen desaconsejable su uso. Finalmente, dado que para el periodo objeto de estudio el PSOE fue el partido en el Gobierno, con la excepción del primer y del último año, la variable de tendencia política, X₁₁, no tiene pleno sentido.

Figura 4.3
Estimación modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996)



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la citada tabla, los resultados de la estimación mejoran considerablemente, siendo todas las variables, menos la atención del diario *ABC* en su portada, X_7 , estadísticamente significativas. Así, son significativas a un nivel de confianza del 99%, aparte de la constante, ϕ y θ , las variables X_1 , X_2 , X_3 y X_4 ; a un 95%, X_6 y X_8 ; y a un 90%, X_9 . Resulta curioso que sólo la atención de un diario de línea editorial distinta a la del Gobierno sea la que no presente significatividad estadística, máxime si se compara con los resultados, como se verá, de las entrevistas cualitativas, sobre lo que tendré ocasión de volver —según los cuales sí debería esperarse alguna incidencia—. En términos generales, como se ve, mejora la significatividad del modelo al excluir estas variables de la regresión. Lo mismo sucede con la estimación. Como se aprecia en la indicada figura, la *goodness-of-fit* es mucho mejor que en el modelo anterior para el mismo periodo (1982-1996). Con una desviación típica de los residuos de 42,945 unidades, el error absoluto medio se reduce hasta tan sólo el 17,48%, lo que mejora notablemente la capacidad predictiva.

Finalmente, el segundo submodelo, para el periodo 1996-2014, con 19 observaciones, incluye ya las 11 variables explicadas (ver

Tabla 4.3
Modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014)

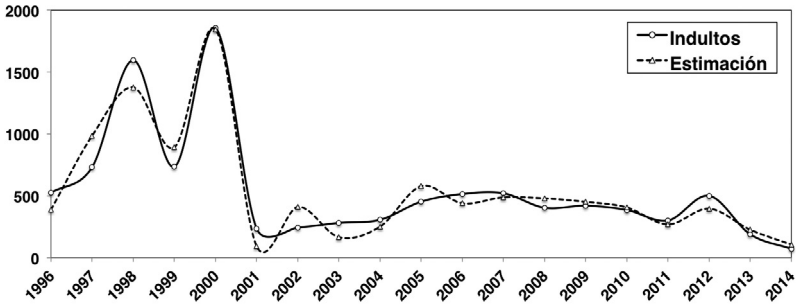
Número de observaciones: T = 19. Desviaciones típicas basadas en el Hessiano. Evaluaciones de la función: 478. Evaluaciones del gradiente: 66. Estimado usando el filtro de Kalman (MV exacta).

Variable dependiente: Y_Ind_t				
	Coefficiente	Desv. Típica	z	Valor p
const	793,11	944,111	0,8401	0,40087
phi_1	-0,814765	0,128932	-6,3193	<0,00001 ***
theta_1	-1	0,136067	-7,3493	<0,00001 ***
X₁_Ind_t-1	0,567037	0,116995	4,8467	<0,00001 ***
X₂_Sol_t-1	-0,133043	0,0662842	-2,0072	0,04473 **
X₃_Pob_rec_t-1	-0,0628693	0,0150817	-4,1686	0,00003 ***
X₄_Cond_t-1	0,0133202	0,00350395	3,8015	0,00014 ***
X₅_Emp_t-1	0,133666	0,0807804	1,6547	0,09799 *
X₆_Pres_t	-1,89E+06	1,69E+06	-1,1151	0,26479
X₇_Media_t-1	-30,6975	63,5807	-0,4828	0,62923
X₈_At_Cong_t-1	-22858,4	45243,7	-0,5052	0,6134
X₉_At_Jud_t-1	5904,25	29796,7	0,1982	0,84293
X₁₀_Op_pub_t-1	6111,6	2112,23	2,8934	0,00381 ***
X₁₁_Tend_Gob_t	151,462	197,849	0,7655	0,44395
Media de la vble. dep.	540,9474	D.T. de la vble. dep.		452,4476
media innovaciones	1,296235	D.T. innovaciones		97,95459
Log-verosimilitud	-116,6813	Criterio de Akaike		263,3627
Criterio de Schwarz	277,5293	Crit. de Hannan-Quinn		265,7602
	Real	Imaginaria	Módulo	Frecuencia
AR Raíz 1	-1,2273	0	1,2273	0,5
MA Raíz 1	1	0	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3). En este caso, la significatividad estadística puede predicarse, además de para *phi* y *theta* (a un 99%), de X₁, X₃, X₄ y X₁₀ (todas ellas también a un 99%), X₂ (a un 95%), y X₅ (a un 90% de confianza). No presentan, al menos de acuerdo con este modelo, ninguna significatividad estadística, a los valores de confianza indicados, las variables X₆, X₇, X₈ ni X₁₁. A pesar de ello, los resultados tanto de las variables como de las estimaciones mejoran notable-

Figura 4.4
Estimación modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014)



Fuente: Elaboración propia.

mente en relación con el modelo general —el primero para todo el periodo 1982-2014—. Como queda reflejado en la Figura 4.4, las estimaciones se acercan considerablemente a las observaciones reales, y con la excepción del año 1997, en el que el residuo supera 2,5 veces la desviación típica de estos (que es de 97,954), el resto son bastante aproximadas, reduciéndose en este caso el porcentaje de error absoluto medio al 24,34%.

La Figura 4.5 agrupa en un mismo gráfico las estimaciones de los modelos 2 y 3, indicando para el año 1996 la existencia del cambio estructural. Si comparamos la adecuación de las estimaciones a las observaciones de ambos submodelos con los resultados obtenidos para el modelo 1 y mostrados en la Figura 4.2, la principal conclusión a la que se puede llegar es que la división en dos del periodo objeto de estudio mejora notablemente la significatividad y precisión global del modelo, ello posiblemente ligado a la necesaria adecuación de las variables a cada periodo, así como a la omisión de las incompletas.

Por su parte, la Tabla 4.4 contiene el resumen de la significatividad de las variables estudiadas en cada modelo y su coeficiente respectivo. Las variables X_1 y X_2 , de concesiones anteriores de in-

Tabla 4.4
Resumen modelos de concesión de indultos (1982-2014)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
const	286,695	-805,31 ***	793,11
phi	-0,287009	-0,6663 ***	-0,814765 ***
theta	-1 ***	-1 ***	-1 ***
X₁	0,791566 ***	0,516664 ***	0,567037 ***
X₂	-0,165324 **	-0,511338 ***	-0,133043 **
X₃	0,00294862	0,0428004 ***	-0,0628693 ***
X₄	-0,00306832	0,00429122 ***	0,0133202 ***
X₅	0,090817	---	0,133666 *
X₆	-880260	507787 **	-1,89E+06
X₇	53,9193	12,1104	-30,6975
X₈	-114263 ***	-78385,4 **	-22858,4
X₉	4793,95	3880,07 *	5904,25
X₁₀	---	---	6111,6 ***
X₁₁	-72,2847	---	151,462

Significatividad: (*) p<0,1, (**) p<0,05, (***) p<0,01.

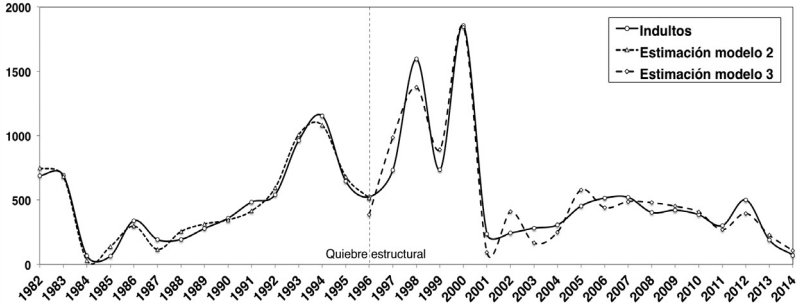
Error absoluto medio de las estimaciones			
Modelo 1	66,01%	Modelo 2	17,48%
		Modelo 3	24,34%

Fuente: Elaboración propia.

dultos y solicitudes, respectivamente, presentan una significatividad considerable en los tres modelos. Por su parte, X₃ y X₄, relativas a la población reclusa y las condenas definitivas también tienen una alta significatividad cuando el modelo sufre un quiebre estructural y se divide en los submodelos 2 y 3. Finalmente, la variable X₈, que mide la atención del Congreso, es significativa para el modelo agregado (1) y para el submodelo 2. Finalmente, las variables X₇, de la atención del diario ABC, y X₁₁, de la tendencia política del Gobierno, no presentan significatividad en ninguno de los tres modelos.

En cuanto a los coeficientes de estas variables y, por lo tanto, la adecuación de las expectativas de cada una de las subhipótesis a la realidad, quedan como siguen (y como se expresa en la Tabla 4.5).

Figura 4.5
Estimación de modelos 2 y 3 de
concesión de indultos (1982-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Para X_1 la expectativa era tendente a cero, independientemente de su signo y, en efecto, aunque positiva para los tres modelos, está ligeramente por encima del cero, lo que implica que los indultos del periodo anterior tienen una influencia ligeramente positiva sobre los del periodo actual, aunque mínima.

Para X_2 la expectativa era negativa: a más solicitudes, menor número de concesiones, lo cual parece verificarse. Para los tres modelos la relación es negativa, aunque tiende también a cero, pero en cualquier caso se espera que a mayor número de solicitudes la concesión de indultos sea ligeramente menor, lo cual por otra parte tiene sentido puesto que o bien se aplicaría una política de restricción o bien, a pesar de que el número de solicitudes es mayor, los que cumplan los requisitos establecidos para su concesión siguen siendo los mismos.

Para X_3 la previsión era positiva, o sea, a mayor población reclusa, mayor número de indultos. Sin embargo, esta condición sólo se verifica para el submodelo 2, puesto que en el 3, a pesar de que el coeficiente es muy bajo, menor que cero, tiene signo negativo. En cualquier caso, a pesar de que para los submodelos 2 y 3

esta variable es significativa, su influencia será muy pequeña dados sus coeficientes.

Para X_4 también se esperaba una relación positiva: a más condenas, más indultos. Aunque con coeficientes muy reducidos, se verifica para los dos submodelos (2 y 3) en los que esta variable es significativa.

Para X_5 la expectativa era positiva: a más empleados públicos, más indultos. En el submodelo 3, único en el que es significativa esta variable, el resultado es el esperado, aunque también con un valor muy cercano al cero.

Para X_6 , de los presupuestos, se esperaba también un valor positivo, expectativa que se cumple con creces en el submodelo 2, único en el que esta variable goza de significatividad. De hecho, el coeficiente es muy elevado, lo que implica un gran efecto positivo sobre la dependiente.

La variable X_7 no presenta significatividad en ninguno de los tres modelos, por lo que a pesar de esperar una relación negativa, no se puede verificar este resultado. Esta ausencia de significatividad, precisamente, podría deberse a que el indicador utilizado para medir la atención mediática no es el más apropiado. Ahora bien, el haber utilizado la atención de las portadas del diario *ABC* sí aporta un dato relevante: esta agenda no es significativa en la variable dependiente y, por lo tanto, no influye en ella.

Para X_8 la expectativa era que existiese una relación negativa: a mayor atención del Congreso, menor concesión de indultos—debido al escrutinio que supone tal atención—, y nuevamente la expectativa se cumple para el modelo 1 y el submodelo 2, en los que esta variable es significativa.

Para X_9 la relación no era tan clara, aunque se apuntaba a la posibilidad de que fuese negativa. Sin embargo, en el submodelo 2, para el que sí es significativa, el resultado es radicalmente opuesto: a mayor atención judicial de los periodos previos, mayor concesión de indultos; de hecho, el coeficiente es elevado. Aun así, el mecanismo causal de esta variable no queda del todo claro.

Para X_{10} se esperaba una relación negativa, puesto que a mayor preocupación por la inseguridad se esperaría un número menor de concesiones de indultos. Pero esta expectativa no se corresponde con los datos obtenidos para el submodelo 3, en el que no sólo es positivo el coeficiente, sino que es elevado. Esta divergencia entre la expectativa y la realidad puede deberse, de nuevo, al indicador utilizado. Así, como se explicó, no estamos ante el indicador más adecuado para medir la opinión pública acerca de los indultos y su conveniencia. La conclusión que se puede extraer de este resultado es que los indultos, al ser concedidos en contra de la opinión acerca de la inseguridad, no guardan relación con esta. O dicho de otro modo: el Gobierno, al conceder los indultos, es consciente de que no van a tener una influencia sobre la opinión pública relativa a la inseguridad. O bien que al incrementarse la percepción de inseguridad ciudadana el Gobierno decide indultar los delitos menos importantes para que el sistema pueda responder a las demandas de mayor orden público de la ciudadanía. Queda abierta esta hipótesis para futuras investigaciones. Cuestión distinta, que queda también abierta, es la influencia de la opinión pública acerca de los indultos operacionalizada adecuadamente con un indicador más preciso.

Finalmente, la X_{11} , como se ha indicado, no es significativa para ninguno de los tres modelos. La expectativa, de acuerdo con la hipótesis apuntada, es que un gobierno progresista —operacionalizado como gobierno del PSOE— fuese más proclive a la concesión de indultos. Este resultado se desmonta. Siendo esta la principal variable macropolítica estudiada con anterioridad por la literatura (Doval *et al.*, 2011), es de interés comparar los resultados aquí obtenidos con aquellos. La conclusión ya citada de ese estudio fue que «el Gobierno del PP indultó a más personas que el del PSOE». Como dije, para el periodo estudiado por ellos (2000-2008) estos datos son correctos, pero la generalización pretendida a partir de tales datos me parecía arriesgada, y prueba de ello son estos resultados: la media de indultos para el periodo concreto es-

tudiado por ellos es mayor que para otros periodos, de ahí que los resultados difieran de los míos; aquí se estudia un rango más amplio, de 32 años, frente a los 9 de su serie; además, aquí se incluyen distintos gobiernos de un mismo partido —tanto del PSOE como del PP—. De acuerdo con mis resultados, la tendencia política del Gobierno no influye sobre la concesión de indultos, tesis que iría en el mismo sentido, como se verá, que las apreciaciones aportadas en las entrevistas. Cuestión distinta es saber si cada actor involucrado en esta subpolítica (presidente, ministro, o subsecretario) ha tenido una influencia distinta en la concesión de indultos. No me cabe duda de que la respuesta a esta hipótesis vendría dada por una gran divergencia en la influencia de uno u otro actor, pero en cualquier caso esto queda abierto a próximas investigaciones.

Retomo ahora la hipótesis principal (H2) de este estudio: «La concesión de indultos atiende a una racionalidad derivada de la su-

Tabla 4.5
Expectativas de las variables de los modelos
de concesión de indultos (1982-2014)

	Expectativa	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
X₁	→ 0	0,79***	0,51***	0,56***
X₂	Neg. (-)	-0,16**	-0,51***	-0,13**
X₃	Pos. (+)	n/s	0,04***	-0,06***
X₄	Pos. (+)	n/s	0,004***	0,01***
X₅	Pos. (+)	n/s	n/s	0,13*
X₆	Pos. (+)	n/s	507787**	n/s
X₇	Neg. (-)	n/s	n/s	n/s
X₈	Neg. (-)	-114263***	-78385,4**	n/s
X₉	Neg. (-)	n/s	3880,07*	n/s
X₁₀	Neg. (-)	n/a	n/a	6111,6***
X₁₁	Pos (+)	n/s	n/a	n/s

n/s: No significativa. n/a: No utilizada.

Fuente: Elaboración propia.

ma de diferentes variables: la influencia de las agendas públicas (opinión pública, atención política, mediática y judicial), la severidad de la cuestión penitenciaria (número de reclusos, condenados por sentencia firme, presupuesto de Instituciones Penitenciarias y ratio de empleados públicos) y la propia dinámica de la institución del indulto (solicitudes y concesiones del año anterior)». Como se sabe, el paso previo antes de poder hablar de causalidad es la comprobación de que existe una correlación evidente. Las variables X_7 y X_{11} no presentan significatividad estadística para ningún modelo. Empezando por el final, como se aprecia en la hipótesis, la X_{11} no entraba dentro de la explicación de la concesión de indultos. El propósito de su inclusión fue, por lo tanto, el de contrastar la sospecha de su no relevancia. Respecto de la X_7 , soy de la opinión de que no se trata tanto de ausencia de relación como de inadecuación del indicador utilizado, por otra parte, único disponible. Queda abierta para futuros trabajos la posibilidad de construir índices *ad hoc* que operacionalicen la variable de atención y tono mediático hacia los indultos con mayor precisión.

Pero se desprende de los modelos que algunas variables independientes tienen, en efecto, una significatividad estadística considerable. Así, las ya citadas X_1 , X_2 , X_3 , X_4 y X_8 gozan de significatividad para, al menos, dos de los modelos. Las dos primeras hacen referencia a la propia dinámica del indulto, mientras que la tercera y cuarta se encuadran en la severidad de la cuestión penitenciaria y la octava en la atención de las agendas. El hecho de que sean las variables relativas a la propia dinámica del indulto las más significativas para todos los modelos está íntimamente ligado con lo que se ha venido a denominar «rutina administrativa». Así, la *path dependence* de esta institución, en la que el resultado presente depende en gran medida de las decisiones anteriores, quedaría reflejada gracias a estos regresores. Estos resultados, como se verá enseguida, quedarán corroborados por la investigación cualitativa.

En cuanto a la severidad de la cuestión penitenciaria, representada por las variables de condenados y reclusos, también presen-

ta una notable influencia. Como se vio en la Figura 2.19, existe una alta correlación entre sendas variables, lo que podría originar multicolinealidad, sin embargo, el *software* no la ha detectado y, en mi opinión, aunque es obvio que están muy relacionadas, ambas variables responden a un factor explicativo distinto, en la medida en que una aportará la influencia de las condenas sobre la concesión de indultos y la otra, la de la población reclusa. Además, como la literatura ha apuntado reiteradamente y se vio, la población reclusa no depende tanto del aumento de las condenas como de la prolongación de la estancia en prisión. Por lo tanto, con las cautelas necesarias, puede considerarse que la relación de ambas con la dependiente es significativa. Finalmente, X_8 y X_9 , que se refieren a la atención de las distintas agendas, presentan también una influencia relativa, aunque más débil. Estos resultados no han de sorprender puesto que lo que mide tal variable no es el tono ni el *frame* utilizados por las distintas agendas, sino meramente la atención prestada a los indultos. Resulta, como se explicó, que no sólo importa el cuánto, sino el cómo se transmite (el *frame*) y el qué (tono a favor o en contra). Las limitaciones propias de este trabajo impidieron hacer referencia a estos dos conceptos en la operacionalización de las variables relativas a las agendas, pero el hecho de que la mera atención goce de una significatividad, siquiera sea limitada, es motivo de entusiasmo, máxime si se tiene en cuenta la normalmente intrínseca negatividad de la atención. Un análisis de las agendas que haga énfasis en los indicados aspectos de las mismas aportará resultados aún más satisfactorios.

En definitiva, con las prevenciones propias de todo modelo estadístico, en el que puede existir no sólo multicolinealidad sino también endogeneidad a consecuencia de variables omitidas, amén de que las observaciones del presente estudio no son demasiadas, puede decirse, como quedará contrastado con las entrevistas que siguen a este apartado y que pondrán fin al trabajo, que en efecto la concesión de indultos responde a una racionalidad deri-

vada de la propia dinámica del indulto, la severidad de la cuestión penitenciaria y las agendas que prestan atención a esta cuestión. El primer requisito para hablar de causalidad (la correlación) ha sido ofrecido con este modelo estadístico y, como digo, va a ser refrendado y ampliado con la subsiguiente investigación cualitativa.

d. Conclusiones

Como en todo modelo estadístico aplicado a las Ciencias Sociales, la multicausalidad conlleva una incertidumbre a la hora de ofrecer explicaciones. No sólo hay que seleccionar las variables adecuadas, sino también controlar que otras confusas y omitidas no influyan sobre la dependiente. Aquí he tratado de incluir cuantas variables consideré necesarias a la hora de explicar la concesión de indultos. Agrupadas en tres bloques (dinámica de los indultos, severidad penitenciaria y atención de las agendas), he construido tres modelos de regresión ARMAX para los periodos 1982-2014, 1982-1996 y 1996-2014, respectivamente. Los dos últimos pretenden explicar una misma cuestión pero con un quiebre estructural en la serie de observaciones, motivado por el importante cambio de gobierno de 1996, que puso fin a casi tres lustros de gobiernos socialistas y conllevó una alteración en las dinámicas del indulto. La división en dos de la serie mostró sus resultados al mejorar notablemente la capacidad predictiva de los modelos. Para las tres variables analizadas he encontrado indicadores que aportan significatividad estadística a la concesión de indultos, muy en especial a la dinámica administrativa de los indultos y la severidad penitenciaria. En menor medida, la atención de las agendas influye sobre tal concesión, especialmente la del Congreso de los Diputados. Se ha explicado la limitación de los indicadores utilizados, motivo por el cual, probablemente, los resultados de la variable de atención de las agendas sean más relativos. En cualquier caso, el primer requisito para hablar de causalidad parece haber sido superado, y la hipótesis 2,

como se verá enseguida, podrá ser verificada con la corroboración que se desprenderá de los resultados del trabajo de campo relativo a las entrevistas cualitativas a altos responsables de esta subpolítica.

5. Entrevistas a los responsables de indultos

Hasta el momento he analizado la cuestión de los indultos en la España de la última restauración democrática desde un punto de vista eminentemente cuantitativo, teniendo en cuenta, no obstante, algunos datos cualitativos que oportunamente se han ido mencionando. En aras de una mejor comprensión y de la triangulación metodológica tan necesaria en Ciencias Sociales, y antes de sacar unas conclusiones finales, voy a desarrollar en este último apartado el trabajo de campo cualitativo que he llevado a cabo, consistente en la realización de entrevistas a élites y actores involucrados en algún momento del periodo estudiado en la subpolítica pública de concesión de indultos.

a. Las entrevistas cualitativas

Dice Valles, citando a Dexter, que las entrevistas especializadas y a élites son aquellas «con *cualquier* entrevistado [...] a quien, de acuerdo con los propósitos del investigador, se le da un tratamiento especial, no estandarizado. Por tratamiento especial, no estandarizado, quiero decir: 1. enfatizando la definición de la situación por el entrevistado; 2. animando al entrevistado a estructurar el re-

lato de la situación; y 3. permitiendo que el entrevistado introduzca en medida considerable [...] sus nociones de lo que considera relevante, en lugar de depender de las nociones del investigador sobre relevancia» (2002: 26). Sigue diciendo, «... en las entrevistas a élites, tal como se definen aquí, el investigador está gustoso y a menudo deseoso de permitir que el entrevistado le enseñe cuál es el problema, la pregunta, la situación [...]».

En este caso, por una parte, como es lógico, deseo comprobar la adecuación de los postulados teóricos y las conclusiones prácticas respecto al comportamiento gubernamental acerca de los indultos que se han ido planteando y analizando hasta el momento. Pero además, el interés de esta técnica radica en los nuevos aportes de información espontáneos que, por parte de los entrevistados, vayan surgiendo, en su caso, para que arrojen más luz y den forma a los resultados que hasta el momento se han obtenido. Es decir, las entrevistas sirven a un doble propósito: exploratorio y explicativo.

b. Metodología: preparación y realización de las entrevistas

Para el diseño de la entrevista he seguido el esquema que Wengraf propone (citado por Valles, 2002: 60): «1) definición de los objetivos y de la *pregunta* o *preguntas centrales de investigación* (PCI); 2) traducción de cada pregunta central entre tres y siete *preguntas de teoría* (PT); 3) desarrollo de conjuntos de *preguntas de entrevista* (PE) o *intervenciones de entrevista* (IE) para cada pregunta teórica, teniendo en cuenta la clase de entrevistado o informante». Atendiendo a estos criterios he diseñado un cuestionario general y abierto que fue adecuado a cada entrevistado sobre la base a sus intereses, capacidades y su papel durante el desempeño del cargo, y que he incluido en el Apéndice IV. La pregunta central de investigación es: «¿Qué racionalidad preside el uso del poder gubernamental de indultar?» (Madrid, 2014: 112), la misma que en el resto del trabajo.

En cuanto a la selección de los entrevistados (Valles, 2002: 66) he tenido en cuenta dos variables fundamentales: la primera, el nivel jerárquico de actuación, y la segunda, la afiliación o adscripción partidista (en su caso). La primera me lleva a seleccionar actores correspondientes a cada nivel: expresidentes del Gobierno, exministros de Justicia, exsubsecretarios del Ministerio de Justicia y funcionarios del Servicio de Indultos. Por su parte, la variable de ideología política o pertenencia partidista me va a llevar a alternar entrevistados del PP y del PSOE —los dos partidos que desde 1982, y hasta 2014, se han sucedido en el Gobierno, rango de fechas correspondiente a este estudio— en especial para evaluar las posibles diferencias ideológicas de un tipo y otro de entrevistados, en consonancia con lo ya analizado anteriormente. Para el concierto de las mismas me puse en contacto con las personas que eran de mi interés y una vez aceptada la entrevista esta fue desarrollada presencialmente (en un caso por correo electrónico) entre diciembre de 2014 y marzo de 2015. De 18 entrevistas solicitadas se concedieron y realizaron 10, fueron rechazadas 2 y no respondieron 6. En la Tabla 5.1 se incluye la relación de entrevistados y en la Tabla 5.2 las solicitadas pero no realizadas por no haber sido concedidas o no tener respuesta.

La estructuración de los resultados se hará en torno a los siguientes temas, derivados de las hipótesis de trabajo: cuestiones políticas (influencia partidista y explicación de la evolución de indultos concedidos); cuestiones de severidad (relacionado con la hipótesis 2: la influencia del sistema penitenciario y de los factores micro); cuestiones de agendas (el poder comunicativo de los indultos, ligado a la hipótesis 1 y la emergencia de *frames* alternativos sobre los indultos, ligado a la hipótesis 2); y finalmente, las cuestiones de dinámica (también relacionados con la hipótesis 2: proceso de tramitación de indultos, requisitos para su concesión y decisión final de la misma). También haré una breve referencia a cuestiones normativas que han aparecido en las propias entrevistas.

Tabla 5.1
Entrevistas realizadas a responsables de indultos

Nombre	Cargo	Partido	Periodo	Leg.	Formato
Liborio Hierro Sánchez-Pescador	Subsecretario de Justicia	PSOE	1982-1990	II-IV	Presencial
Tomás de la Quadra-Zapacedo	Ministro de Justicia	PSOE	1991-1993	IV	Presencial
Fernández del Castillo					
Margarita Robles Fernández	Subsecretaria de Justicia	PSOE	1993-1994	V	Presencial
Juan Alberto Belloch Julve	Ministro de Justicia	PSOE	1993-1996	V	Presencial
Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa	Subsecretario de Justicia	PP	2000-2002	VII	Presencial
Juan Fernando López Aguilar	Ministro de Justicia	PSOE	2004-2007	VIII	Presencial
Francisco Caamaño Domínguez	Ministro de Justicia	PSOE	2009-2011	IX	Correo e.
Juan Bravo Rivera	Subsecretario de Justicia	PP	2011-2014	X	Presencial
Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez	Ministro de Justicia	PP	2011-2014	X	Presencial
Funcionario	Funcionario Min. Justicia	-	-	-	Presencial

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.2
Entrevistas solicitadas pero no realizadas

Nombre	Cargo	Partido	Periodo	Leg.	Respuesta
Felipe González Márquez	Presidente del Gobierno	PSOE	1982-1996	II-V	Denegación
Margarita Mariscal de Gante	Ministra de Justicia	PP	1996-2000	VI	Denegación
José Luis Rodríguez Zapatero	Presidente del Gobierno	PSOE	2004-2011	VIII-IX	Denegación
Landelino Lavilla Alsina	Ministro de Justicia	UCD	1976-1979	I	Sin resp.
Enrique Linde Paniagua	Subsecretario de Justicia	UCD	1981-1981	I	Sin resp.
José María Aznar López	Presidente de Gobierno	PP	1996-2004	VI-VII	Sin resp.
José María Michavila Nuñez	Ministro de Justicia	PP	2002-2004	VII	Sin resp.
Susana Peri Gómez	Subsecretaria de Justicia	PSOE	2007-2009	IX	Sin resp.

Fuente: Elaboración propia.

c. Resultados de las entrevistas

La muestra de entrevistas realizadas (n=10, Tabla 5.1) presenta una distribución tanto temporal como de adscripción partidista y rango decisorio adecuada: se cubren todas las legislaturas del periodo de estudio, de la II a la X, con la única excepción de la VI; hay un número proporcional a la importancia temporal de personas que ocuparon su cargo en un gobierno del PSOE y en uno del PP, 6 del primero y 3 del segundo; y finalmente, en cuanto al rango de

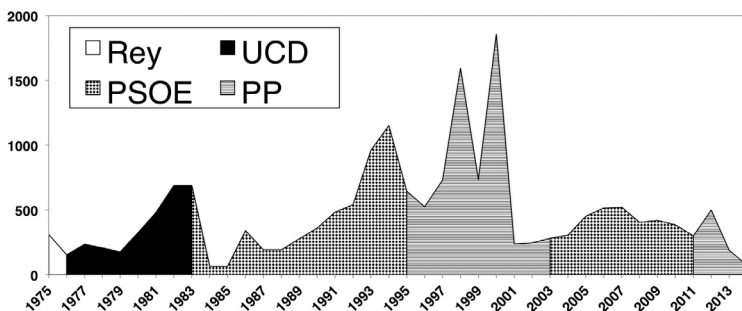
los actores, hay 5 exministros de Justicia, 4 exsubsecretarios de dicho Ministerio y un funcionario del Servicio de Indultos (no se consiguió entrevistar a ningún expresidente, responsable último de los indultos). Para el tratamiento de los datos, las entrevistas presenciales (9 de 10, de media hora de duración cada una) fueron transcritas generando un material de casi 50.000 palabras y 5 horas de grabación, transcripciones que se incluyen en el Anexo. Los resultados derivados de tales entrevistas, estructurados en los ejes ya explicados, son los siguientes.

I. CUESTIONES POLÍTICAS. Una de las variables analizadas en el modelo se refirió ya a este aspecto. Además, ofrezco aquí un relato histórico de los devenires del indulto en España en las últimas décadas.

i. Influencia partidista sobre la concesión de indultos.

Respecto de la idea ya planteada y contrastada estadísticamente en el modelo de si el signo político del gobierno (progresista o conservador, o bien del PSOE o del PP) tiene algún tipo de influencia sobre la concesión de indultos, la opinión unánime de los entrevistados es que no la tiene. Los matices vienen de la mano no tanto de las consecuencias macropolíticas, como de las micropolíticas. Así, resaltan algunos entrevistados (como Hierro y Robles), que es posible que un Gobierno de ideología progresista indulte o sea más favorable a los indultos de determinados tipos delictivos que no comparte, como por ejemplo los de aborto, antes de la legalización o los delitos menores y las circunstancias personales; y otros (como Belloch y el propio Hierro), que hablan más de la influencia particular de cada ministro, de su «talante» a la hora de conceder indultos. Se verá la importancia de este talante personal enseguida, cuando se repase la historia de los indultos. Finalmente, coinciden en que este instrumento o subpolítica —que no «política», como de la Quadra-Salcedo recalca— no ha sido objeto de controversias durante la mayor parte del periodo objeto de estudio, con algunas excepciones concretas; sin embargo, los propios

Figura 5.1
Indultos concedidos por cada gobierno (1975-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de Herrero (2012) y BOE.

entrevistados traen a colación el cuestionamiento de la propia figura del indulto en tiempo reciente, como tendré ocasión de tratar tanto en la cronología como en la emergencia de nuevos *frames*. Sí que es cierto que algunos reconocen algún tipo de dirección política tanto para cuestiones de indultos relacionados con (ex)miembros de ETA y para algunos casos polémicos.

ii. Explicación de la evolución de los indultos concedidos.

Al principio de este estudio se hizo un repaso por la dinámica de la institución del indulto, haciendo un análisis estadístico de las solicitudes y concesiones a lo largo del tiempo. Aquí retomo tal indicador para tratar de explicar, en opinión de sus artífices, la variación de tal concesión de indultos. En las entrevistas me ayudé gráficamente de la Figura 5.1, que los entrevistados fueron comentando. La Tabla 1.1 ya recogía algunos de los hitos que aquí se van a comentar.

Entre los años 1982-1990, en los que Liborio Hierro ocupó la Subsecretaría, se produjo, como se vio y explicó, un importante descenso en la concesión de indultos, llegando a alcanzar el mínimo histórico en el año 1985. Él explica así las razones de tal descenso: «Yo creo que ahí influyeron dos factores: en 1983 aprobamos una reforma del título preliminar del CP que debió de tener

alguna incidencia en que saliera gente de las cárceles», «además de reformar el título preliminar, se despenaliza el consumo de drogas» y, «segundo motivo, el indulto nos resultaba una medida antipática, de carácter excepcional, nos parecía que no se podían dar los indultos con la ligereza con que se venían dando y tratamos de ser bastante restrictivos»; «el indulto no nos resultaba, sobre todo en la primera etapa del ministro Ledesma, una institución amable o simpática de la que se pudiera abusar». Importancia, pues, como se ha dicho anteriormente, del talante o predisposición de los responsables de este instrumento. «También había más reacción en la prensa de la derecha, de que estábamos despenalizando». Sin embargo, como se pudo comprobar en el análisis de la hipótesis 2, el índice de opinión mediática construido con las portadas de *ABC* no muestra correlación con la concesión, por lo que la idea no parece del todo acertada. Por su parte, en 1988 se suprimió la necesidad de justificación del RD de indulto al suprimir la palabra «motivado» que acompañaba a «Decreto del Consejo de Ministros». Bien es cierto que en la práctica no se venían motivando, por lo que, como dice Hierro, «no recuerdo, y esto lo hice yo, que hubiera ninguna intención, en realidad el Decreto nunca había sido motivado, sólo en el aspecto formal, que eso sigue igual». Desde luego, en tanto que en su periodo se hizo un uso muy restrictivo de este instrumento, parece plausible la explicación que ofrece y las críticas hacia esta modificación parecen infundadas.

Tomás de la Quadra-Salcedo, durante su mandato entre 1991-1993 considera que «el indulto no era una política deliberada, como de dar o no dar indultos», al contrario, opina que había una especie de «rutina administrativa» y prueba de ello sería que, como se vio, la variación para tal periodo fue mínima. De hecho, sigue de la Quadra-Salcedo, fuera de los supuestos de ETA político militar, el indulto «era un instrumento más de la política penitenciaria». Hay que señalar, como nos recuerda Belmonte (2015: 168), que fue precisamente en 1991, durante el mandato de Tomás de la Quadra-Salcedo, cuando dejó de indicarse en los Reales

Decretos de concesión de indultos el sentido de los informes de la Fiscalía y el tribunal sentenciador. Desconocemos el motivo por el cual se produjo tal cambio.

Por su parte, Juan Alberto Belloch, que fue ministro de Justicia de 1993 a 1996, explica el máximo de concesión de indultos de todos los gobiernos socialistas acudiendo al «criterio de las dilaciones indebidas». Así, «se estaba condenando a gente 5, 6..., 10 años después de haber cometido el hecho y en muchos casos con la crueldad de que eran personas que ya estaban completamente reintegradas en la vida social, el paro no era elevado, las circunstancias lo permitían y por lo tanto, todos estos temas los convertíamos en indultos con carácter general». Apunta así a la influencia positiva de factores externos, de la misma forma que se han analizado en el modelo, y sobre lo que se volverá. En cualquier caso, hace especial hincapié en que la responsabilidad de la concesión de cada indulto fue de él: «Todos los casos son responsabilidad mía, porque yo los miraba personalmente».

Margarita Robles, quien fue subsecretaria de Justicia en el primer periodo de Belloch al frente del Ministerio, de 1993 a 1994, hace especial énfasis en la sensibilidad tanto suya como del ministro hacia la realidad de la delincuencia en aquel momento dada su procedencia del mundo de la judicatura⁵⁰: «En el mundo judicial, había con carácter general, esto no era ideológico, una sensibilidad de que cuando la gente pasaba mucho tiempo y ya se había rehabilitado era bueno que se le dieran indultos. Efectivamente, nosotros llegamos un poco con esa concepción al Ministerio de Justicia, es decir, en aquellos supuestos en que hubiera dilaciones indebidas y en que hubiera estado rehabilitada la persona... Esta-

⁵⁰ En esta misma línea apuntan las hipótesis y resultados de Ruckman (1998) sobre la previa experiencia del presidente como gobernador estatal o abogado: estas características pueden tener una influencia positiva en la concesión de indultos, dada su experiencia y predisposición, como demuestran estadísticamente para el caso americano.

mos hablando de otro tipo de delincuencia». Por lo tanto, apunta al «talante» de ambos y a su consideración hacia las dilaciones indebidas y a determinados tipos menores de delincuencia como causas del pico de concesión de indultos de todas las etapas socialistas. Además, como se comentará, aplicaron por método la concesión de los indultos que contasen con los informes favorables del tribunal sentenciador y MF, de tal forma que este automatismo también pudo haber influido.

Entre 2000 y 2002, Ignacio Astarloa ocupó la Subsecretaría de Justicia, momento en el que tuvo lugar el máximo de concesión de indultos de toda la serie histórica, con los indultos del 1 de diciembre de 2000. Sin embargo, como se comentó en su momento, a partir de 2001 comienza una tónica distinta en la concesión de indultos, nuevamente más restringida, que durará hasta la actualidad. A pesar de que la justificación principal por parte del entonces ministro de Justicia, Ángel Acebes, giraba en torno a la petición por parte de la Santa Sede de conceder medidas de gracia con ocasión de la entrada en el nuevo milenio, así como el XXV aniversario de la toma de posesión del Jefe del Estado, los motivos que, de acuerdo con Astarloa, influyeron en la concesión final de tal cantidad de indultos fueron más objetivos: en primer lugar señala la importante bolsa de solicitudes procedente de los condenados por insumisión cuando el servicio militar era obligatorio, quedando estas «secuelas penales»; en segundo lugar, la existencia de una gran cantidad de solicitudes pendientes, un retraso crónico del servicio que se resolvió «de una tacada», en su opinión, en aras de la racionalización administrativa, alabando de hecho el trabajo de los funcionarios al dejar a cero en cuestión de meses un banco de solicitudes enorme; y finalmente, motivos humanitarios de temas relacionados con las drogas⁵¹. El quiebre estructural que con-

⁵¹ Recuérdese que Jiménez y Abreu estudian la influencia de los insumisos y su significatividad estadística sobre el total de concesiones (2015).

sideré en el modelo para el año 1996 precisamente está relacionado con esto: las rutinas administrativas pueden llegar a cronificarse, además de los cambios de criterios que se pueden producir tras la alternancia en el poder, lo que hacía especialmente interesante comparar los dos subperiodos con distintos modelos.

Según Juan Fernando López Aguilar, que ocupó el Ministerio en el periodo 2004-2007, el equilibrio en el número de concesiones que comenzó a partir de 2001 y hasta 2012 puede ser explicado gracias a que «nadie hablaba de ello, no era ningún debate, nunca fue objeto de titulares, nunca fue objeto de escándalo, nunca fue objeto de debate social, por ese contexto era perfectamente aceptable que de 15.000 solicitudes, [se concediesen] 400 al año, 50 o 60 por Consejo de Ministros, que además se explican porque tienen su capítulo específico: el ministro de Justicia interviene en el Consejo de Ministros para explicarlo». Pero es que, además, «la gente tiene derecho a saber que el Gobierno recibe, en mi época podían ser perfectamente cerca de 15.000 solicitudes al año, de un total de 60.000 reclusos; era perfectamente razonable que la mayor parte de los abogados, una vez que el reo ingresaba en prisión, o antes incluso de ingresar en prisión, contemplasen como una derivada más de su defensa letrada la solicitud del indulto». Sin embargo, apunta a la X legislatura como primera ocasión en la que «los indultos han estado en el foco de la opinión pública, porque han causado escándalo algunos indultos especialmente ominosos; esto no había pasado nunca antes». Esta explicación, como se va a ver, podría estar en la causa del descenso que la institución del indulto ha sufrido en el año 2014 —y que ha tenido continuidad en 2015—, quedando conectada con el asunto de la opinión pública, que será analizado.

Para Alberto Ruiz-Gallardón, ministro de 2011 a 2014, la explicación del descenso del último año de la serie, y también de su mandato, se debe a dos factores: en primer lugar, la exclusión de la concesión de indultos de determinados delitos, y en segundo, un mayor rigor en la aplicación de esta medida de gracia. «Lo que

nosotros hicimos desde que llegamos al Gobierno es, *de facto*, salvo circunstancias verdaderamente excepcionales, excluir una serie de delitos de la posibilidad de ser indultados, por ejemplo, los delitos de corrupción..., los delitos de violencia doméstica y, por ejemplo, salvo excepciones contadas, los delitos contra la seguridad vial, porque pensábamos que tenía que haber una ejemplaridad importante». Además, en su opinión, «en los últimos tiempos se ha producido un mayor rigor, yo diría que más que de la Fiscalía, por parte de los jueces y tribunales sentenciadores en cuanto a la concesión del indulto»; ello motivado porque, «en las sucesivas modificaciones que se han introducido en el CP, a los jueces se les da un mayor margen de discrecionalidad para apreciar las circunstancias concretas que han acontecido, primero durante la comisión del delito y después durante todas las fases de investigación y de enjuiciamiento». Respecto de la influencia de la opinión pública, como se tendrá ocasión de comentar pronto, apunta Ruiz-Gallardón a que «el debate de los indultos no era un debate que estuviera abierto en España, y se abre fundamentalmente cuando, celebradas ya las elecciones generales, el gobierno saliente de Zapatero concede el indulto de Alfredo Sáenz». Apunta por lo tanto a tal año como punto de inflexión en la opinión pública, que influirá decisivamente sobre el descenso acaecido recientemente.

Finalmente, Juan Bravo, subsecretario con Ruiz-Gallardón, señala en la misma dirección de esta última idea. A pesar de que al principio «dimos continuidad», llegado el momento, la polémica generada con algunos indultos «nos obligó a reflexionar sobre si teníamos que seguir con la misma dinámica o marcar algunos criterios un poco más restrictivos a la hora de la concesión de los indultos». Hace también referencia al carácter automático y rutinario de la concesión de indultos, derivado de la continuidad administrativa de los funcionarios que trabajan en el Servicio de indultos del Ministerio. De ahí que, en su opinión, «la propuesta [de concesión de indultos] no encierre una decisión política detrás».

En definitiva, la influencia de la opinión pública y, en general, el escrutinio que se hace a la labor del Gobierno han influido decisivamente en la caída de indultos del año 2014 y sucesivos.

Todo este relato, que sin duda viene a completar la panorámica que hasta el momento se había ofrecido con datos principalmente estadísticos, sostiene la idea defendida en el epígrafe anterior según la cual la concesión de indultos no depende tanto del signo político del Gobierno como del talante y de la personalidad de cada ministro y subsecretario encargado de la decisión de conceder o no los indultos. Los esfuerzos explicativos de sucesivos trabajos deberán profundizar en esta idea (en la línea de la distinción por ministros ya seguida por Doval *et al.*, 2011). Veamos ahora la influencia de la severidad sobre los resultados de la concesión de indultos.

II. CUESTIONES DE SEVERIDAD. Es importante resaltar, antes de empezar, que a lo largo de todas las entrevistas todos los antiguos altos cargos entrevistados han puesto especial énfasis precisamente en los otros factores de la hipótesis 2, esto es: las cuestiones de agenda y las cuestiones de dinámica. De esta forma se comprenden mejor los resultados de esta cuestión de severidad.

i. La cuestión penitenciaria. Para la gran mayoría, la influencia de la severidad, tanto del sistema penitenciario como de otros factores conexos, es mínima o inexistente. Así, los entrevistados del PP expresan claramente su opinión contraria a que pueda haber influido sobre la concesión de indultos. Juan Bravo reconoce que «el tiempo que yo estuve, no»; pero Ruiz-Gallardón llega más lejos al sostener que «el número de indultos que concede el Gobierno que supone la excarcelación no afecta en modo alguno al funcionamiento de las IIPP, pero aunque afectasen, insisto, jamás podría haberse tenido en cuenta», como de hecho demuestran los datos (véase Herrero, 2012); y para Astarloa nunca nadie en el proceso de toma de decisión actuó con ese mecanismo mental. Por su parte, los altos cargos de los gobiernos de Fe-

lipe González, a pesar de reconocer la posibilidad de que eso pudiese influir, sostienen que en sus periodos tales consideraciones no se tuvieron en cuenta —para Belloch, «no había razones políticas ni de ningún tipo para no mantener criterios estrictamente jurídicos»—. Sin embargo, los exministros de Zapatero cambian ligeramente la perspectiva. No sólo reconocen que pueda influir la consideración del sistema penitenciario y de la severidad en general, sino que defienden tal uso, siempre sin obviar los factores micro que ahora se verán. Dice López Aguilar que «en un sistema penitenciario que está preparado para unos 35.000 reclusos, en estos momentos hay 60.000, pues resulta claro que, si puedes evitar que esté en prisión cualquier persona que no sea una amenaza permanente para la sociedad por estar en libertad, pues eso cumple también una función»; «no es que yo trabajara con ese parámetro, es una estimación perfectamente legítima». Para Caamaño «la administración del indulto es también una parte de la política criminal del Gobierno; lo coherente es fijar esas prioridades, qué indultar y qué no indultar». Respecto de las cuestiones penitenciarias, estas influyen «sin duda, entre otras razones porque en los expedientes de indulto consta el parecer de IIPP y porque el RP permite a prisiones solicitar la concesión del indulto». En definitiva, y como se ha visto, en términos generales los entrevistados se decantan más por la influencia de los factores micro, que ahora se estudiarán, antes que cuestiones de severidad objetiva del sistema penitenciario en España.

ii. Influencia de los factores micro. Sin embargo, sí parece más determinante en opinión de los entrevistados la severidad de la criminalidad en España, esto es, los factores micropolíticos de las solicitudes de indultos (sexo, edad, delito cometido, situación personal del condenado...). Son precisamente los factores que no he estudiado en este trabajo los que parecen más determinantes en su opinión, junto, como se verá, con las cuestiones de las agendas y la propia dinámica. Las tres ideas básicas en que se pueden resumir los factores micro que afectan a la concesión

de indultos son: en primer lugar, el sentido de los informes preceptivos del tribunal sentenciador y del MF; en segundo, la clase de delito a indultar, con especial referencia a la exclusión general de algunos delitos de los posibles indultos; y finalmente, en tercer lugar, otras cuestiones personales propias de cada solicitud y de cada penado.

Todos coinciden en la importancia de los informes del propio sentenciador, lo que ya corroboró Herrero (2012: 476), pues para el periodo 1977-2011 sólo el 4% de los indultos concedidos contó con el informe desfavorable a la concesión. Dice Hierro que «los [indultos] que eran más serios, a los que prestábamos una atención mayor era a los propuestos por las propias autoridades judiciales, que eran pocos, en aquella época muy pocos». Para Belloch, «los que influyen de verdad son los informes del tribunal sentenciador y del MF: el del tribunal sentenciador es casi siempre vinculante, aunque en la práctica habrá excepciones como en todo». Es más, sostiene Margarita Robles que durante su periodo llegó a haber un automatismo tal que «cuando los dos informes del tribunal sentenciador y del MF eran en contra, automáticamente ya no había ninguna posibilidad de que hubiera indulto»; por su parte, «en los supuestos en los que había informe favorable o de uno o de otro, entonces ya había una primera valoración, que era la valoración que se hacía por la Subsecretaría: había que ver el informe y luego ver todo lo que lo acompañaba, o sea, si había perdón de la víctima, si había una oenegé que se iba a ocupar...». Además de eso, apunta también a la exigencia generalizada de que se tratase de penas cortas, de hasta 3 años. Finalmente, asegura que «cuando informaban favorablemente [los dos] ni siquiera mirábamos la motivación; es decir..., si el tribunal, que es el que enjuiciaba, considera que la pena que le ha puesto a este señor es excesiva o ya no cumple la finalidad de la reinserción, o el MF, que es el que tiene que velar por la legalidad, me lo pide, yo no tengo que hacer nada más». En la misma línea apuntan las intervenciones de Ruiz-Gallardón y Bravo, haciendo especial énfasis

fasis en que sólo un 4% de los indultos contaban con algún informe desfavorable siendo, de nuevo, este dato correcto.

Respecto de la clase de delito a indultar, pueden diferenciarse dos factores: por una parte, una serie de delitos que pueden ser más proclives a su indulto, y otra serie de delitos que en principio son excluidos *de facto* de la concesión por decisión de los responsables políticos. Así, por ejemplo, lo que Margarita Robles denomina el «robagallinas» o el toxicómano ya rehabilitado, eran la clase de delincuentes cuyos indultos, al tratarse de uno menor, en opinión de la exsubsecretaria, eran más simples de otorgar⁵². Lo mismo sucedió, como se vio, en el periodo de Astarloa, en el que los condenados por insumisión recibieron el indulto —como había sido solicitado en el Congreso por algunos grupos políticos⁵³—. También, antes de la supresión de la prohibición de abortar, el entonces Gobierno socialista concedió algunos polémicos indultos a médicos abortistas. Se estaría, en definitiva, ante lo que Madrid (2014) denominó como función de pacificación social y de apoyo a determinados grupos y personas por parte del Gobierno, respectivamente.

En lo que respecta a la clase de delitos excluidos de la concesión, con carácter general, ya en la primera época socialista sostiene Hierro que «éramos muy claros y compartíamos que los delitos de violación o agresiones sexuales no [se concedían], salvo alguna circunstancia extraordinaria». Belloch apunta a los de tráfico de drogas y violencia sexual como los que excluyeron en términos generales de su política. Por su parte, López Aguilar indica que «en ningún caso los concedí por una serie de delitos que entonces estimábamos especialmente ominosos: desde luego los de corrupción, enriquecimiento ilícito..., en ningún caso concedí indultos

⁵² Ahora bien, hay que tener en cuenta los hallazgos ya mencionados según los cuales son precisamente delitos con penas más elevadas y no precisamente estos referidos a «robagallinas», los que obtienen indultos más fácilmente (Jiménez y Abreu, 2015).

⁵³ De acuerdo con las intervenciones parlamentarias sobre los indultos, no incluidas.

por ningún tipo de corrupción ni enriquecimiento ilícito», pero tampoco relacionados con el tráfico, puesto que, como él mismo señala, fue un empeño del gobierno de Zapatero el ser ejemplares en materia de tráfico, máxime cuando se había iniciado una campaña para reducir la siniestralidad en las carreteras. En la misma línea apunta Ruiz-Gallardón al afirmar que «lo que nosotros hicimos desde que llegamos al Gobierno es, *de facto*, salvo circunstancias verdaderamente excepcionales, excluir una serie de delitos de la posibilidad de ser indultados, por ejemplo, los delitos de corrupción..., los delitos de violencia doméstica y por ejemplo, salvo excepciones contadas, los delitos contra la seguridad vial».

Finalmente, también resultan de especial importancia las condiciones particulares de cada condenado a la hora de concederle el indulto. Cuestiones humanitarias y de rehabilitación: «A veces, si te encontrabas con un señor que llevaba 30 años, que estaba enfermo de cáncer», sostiene Hierro; «si alguien tenía una vida estupenda..., también servía de alivio de situaciones particulares y muy dramáticas», en opinión de Tomás de la Quadra-Salcedo. Robles destaca que «había mucho enfermo de sida, de hecho había mucho enfermo terminal, la mayoría de ellos murieron en la cárcel o murieron en sus casas», y como resume López Aguilar, «ya es culpable, pero como no es un peligro para la sociedad, fue una sola vez y es una persona con un entorno social favorable, mantenerlo en prisión sería un desastre individualmente para él y también para el sistema».

En definitiva, son estos tres factores los que influyen desde el punto de vista micropolítico sobre la concesión de indultos. Para la mayor parte de los entrevistados, de hecho, son los determinantes a la hora de conceder los indultos. Pero, ¿qué favorece la creación de estos parámetros micropolíticos? La respuesta la aportarán los factores relacionados con las agendas públicas.

III. CUESTIONES RELATIVAS A LAS AGENDAS. Aquí se va a analizar, principalmente, la adecuación de los resultados em-

píricos obtenidos para las hipótesis 1 y 2 —para esta última, en lo referente a la variable de las agendas—.

i. Poder comunicativo de los indultos. En las entrevistas planteé el hecho mencionado por algunos estudiosos según el cual los indultos lanzarían un mensaje a la sociedad (Madrid, 2014: 114) y me interesé por el que, en su opinión, transmiten. Se va a poder comprobar cuál es la influencia de los indultos sobre las distintas agendas y, en especial, sobre la mediática y la de la opinión pública y si la atención que estas dedican a los indultos responde de hecho a su severidad. La cuestión no es tanto que los indultos en sí (su severidad) influyan sobre las agendas mediáticas y de la opinión pública, sino que hay algunos casos que, por llamativos, controvertidos o cuestionables, alertan a estas agendas⁵⁴. Quizás quien lo expresa con más claridad es Caamaño: «No es tanto la figura del indulto cuanto el perfil del indultado o de los indultados ante la opinión pública y el asunto coyuntural de que se trate lo que despierta el interés de los medios de comunicación y de la ciudadanía». De hecho, hay supuestos en los que precisamente, dado el clima de opinión pública en referencia a algún asunto particular, se ha evitado conceder indultos por el mensaje que podría haber lanzado. Astarloa sostiene que, por ejemplo, se evitó incluir entre las 1.800 medidas de gracia del año 2000 los indultos que pudiesen referirse a temas de torturas policiales. De igual forma que más recientemente, como López Aguilar, Bravo y Ruiz-Gallardón señalan, se haya evitado conceder indultos a personas condenadas por enriquecimientos patrimoniales y en especial, por casos ligados a la corrupción. Todo ello para evitar precisamente un mensaje de impunidad. Dice este último que «lo que no se ha

⁵⁴ En la ya citada obra de Eva Belmonte (*Españopoly*, 2015), la autora hace un repaso, en el último de los capítulos, por los que considera algunos de los indultos más noticiosos de los concedidos en las últimas décadas, especialmente aquellos íntimamente relacionados con el poder político.

producido, al menos en este mandato, es ningún indulto que afecte a lo que a la gente le preocupa: la sensación de impunidad; lo que generaría sensación de impunidad es el indulto concedido a delitos por corrupción o a delitos económicos. Y de esos no se ha dado ninguno en esta legislatura». De nuevo, Robles sostiene que influye el tipo de delincuencia. Frente a los delitos menores que, en su época, eran los más usuales a la hora de examinar la conveniencia de los indultos, ahora «cuando a los Mossos d'Esquadra de Cataluña, que han torturado a uno, les das dos indultos, eso es un escándalo; cuando a los del 'caso Pallerols' les das un indulto, eso es un escándalo; cuando un *kamikaze*, que ha matado, [le das un indulto] que luego lo anuló el Supremo; precisamente entonces, como consecuencia de esto, yo creo que se produjo de verdad una sensibilidad en la opinión pública». Belloch apunta en esa misma dirección al afirmar que «unas determinadas actuaciones judiciales, sobre todo en casos de corrupción, han determinado que, para muchos ciudadanos, sea más garantía el tribunal correspondiente sin ninguna interferencia de la Administración. ¿Cómo van a reaccionar los Gobiernos de ahora y del futuro? Pues evitando los indultos en estos temas, porque socialmente hablando son inaceptables hoy, no por otro tipo de consideraciones». De hecho, el desprestigio generalizado de los políticos, el gobierno y las instituciones está íntimamente ligado, en opinión de Belloch —y otros entrevistados—, a la opinión acerca de los indultos. Estas ideas apoyarían la conclusión respecto de la hipótesis 1, según la cual no hay específicamente una relación entre severidad y atención, sino entre esta y algunos determinados casos llamativos o controvertidos. Es más, aquí parece que la teoría de Boydstun (2013), el *alarm-patrol hybrid model* de generación de noticias, sería de plena aplicación: una vez ha saltado la «alarma» y el foco de atención se ha puesto sobre un área, los recursos informativos permanecen en tal lugar —en términos no únicamente físicos— y «patrullan» el «vecindario» (*neighborhood*) a la espera de nuevos casos de interés. Esto puede ser lo que habría pasado con los indultos. Juan

Bravo hace un comentario esclarecedor: «En los últimos dos años se ha producido [el impacto mediático] de una forma mucho más [intensa], no sólo por el tema de la materia, sino por la dinámica en la que estamos en este momento, con las redes sociales, con la atención de los medios digitales no tradicionales... Eso ha generado una mayor atención en la política de concesión de indultos». Lo que me lleva precisamente a considerar lo que sigue: la influencia de las agendas en la concesión de indultos.

ii. La influencia de la opinión pública. De la misma forma que hay indultos que no se conceden por la posible reacción de la opinión pública, también hay indultos en los que esta opinión es muy favorable⁵⁵. Por ejemplo, Astarloa y Bravo consideran que no se conceden o dejan de conceder indultos, con carácter general, debido a la atención de la opinión pública o mediática, salvo en algún caso concreto y puntual. Lo que sí reconoce Bravo es que «el movimiento mediático sí que influye, y ha influido con carácter general, a la hora de restringir la política de concesión de indultos», incluso siendo contraria en muchas ocasiones la opinión del propio poder judicial «criticando la institución del indulto». Ahora bien, sostiene Ruiz-Gallardón que «ese hipotético poder comunicativo y sus consecuencias... jamás serán determinantes de la decisión que se adopte». En lo que parece que hay una opinión prácticamente unánime es en que ha sido precisamente el clima de opinión pública el que ha conducido a la reducción drástica de los indultos en el último periodo analizado (la X legislatura). Afirma Bravo que «a final de año nos encontrábamos y analizábamos el dato retrospectivamente; decíamos “este año se ha reducido” y nosotros mismos reflexionábamos sobre que estábamos, muchas veces sin darnos

⁵⁵ Por ejemplo, en el caso de una condenada por homicidio que había matado a su agresor, o más recientemente en el caso de condenados por daños ocasionados por piquetes en huelgas, son ejemplos de indultos en los que la opinión pública se ha posicionado favorablemente.

cuenta, restringiendo nuestra política de concesión [de indultos]». Pero, como se verá después, no es tanto una decisión premeditada de reducir los indultos como consecuencia de los más estrictos parámetros de concesión que el Ministerio se impuso.

Conectado con lo anterior, les planteo a los entrevistados la hipótesis de que en la actualidad se esté asistiendo a un *reframing* sobre los indultos —para un caso similar, véase el ya citado estudio de Corrochano (2011), sobre el *reframing* acerca de la transición—, de tal forma que existirían en las agendas dos *frames* principales, uno que sería el comúnmente aceptado según el cual los indultos pueden servir para evitar injusticias dada la estricta aplicación de la ley, que ha venido predominando a lo largo del tiempo, y un nuevo *frame* que consistiría en que los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes y un exceso del poder ejecutivo. Pero, ¿dónde ha surgido este *reframing*? No voy a poder aportar aquí una respuesta definitiva a esta pregunta, sin embargo, las entrevistas han planteado algunas hipótesis, como el papel de las opiniones expertas y académicas en el cambio del *frame* con el que son percibidos los indultos. Al respecto, Belloch afirma que «gente de prestigio en el mundo jurídico ha despertado del letargo en el tema de los indultos y pide restricciones; eso sí que le influye al ministro: la opinión pública, la opinión publicada y la opinión prestigiada de estudiosos, de columnistas..., eso influye mucho, porque un ministro de Justicia, sobre todo los que procedemos del Derecho, que hemos sido la mayoría, tiene muy en cuenta la opinión corporativa, lo que opinan los jueces —ni siquiera *Jueces para la Democracia*, la que yo fundé, había hablado de ese tema nunca, hasta recientemente—... Lo que dicen los abogados, eso le preocupa mucho al ministro de Justicia que es de la clase jurídica, y que sabe que va a volver a la clase jurídica cuando termine su mandato; esa opinión es muy relevante»⁵⁶.

⁵⁶ En la misma línea que los hallazgos de Ruckman (1998) comentados más arriba.

De hecho, llega a sostener que «eso influye tanto o más que la opinión pública». Este interés de la opinión académica y jurídica no existía antes, no creo que nadie que yo supiera protestara de los indultos, ni se preocuparan de ellos; me refiero al TS, las Audiencias, el CGPJ, los académicos..., yo nunca oí quejas, [aunque] el sistema a mí me parecía disparatado, dice Hierro. Sin embargo, este interés sí ha sido constatado por Bravo, el más reciente en el cargo de los entrevistados, que también ha percibido el interés de instituciones de transparencia. Queda abierta la posibilidad de analizar, en futuros trabajos, cómo han emergido —y si de hecho así ha sido— estos nuevos *frames* sobre los indultos en las agendas públicas, desde la académica hasta la de la opinión pública. El comentario al respecto que me parece más esclarecedor es el de Bravo: «Es la primera vez que he llegado al Ministerio de Justicia, yo no pertenezco al mundo judicial, yo no sé si en los últimos veinte años los indultos han estado en el ojo del huracán o en la agenda pública mediática como han estado estos tres últimos años. Tengo la sensación de que no... Y hablando con corresponsales o periodistas que llevaban tribunales, pues me reconocían que tanta atención como ahora no se había producido nunca. La causa yo creo que es el contexto de redes, la dinámica de control por parte de los medios de comunicación a la actividad política en general. Ha cambiado mucho en los tres o cuatro últimos años y esto no es una excepción, pero sobre todo, lo que te digo: ese análisis del poder político, poder judicial, opinión pública... El indulto es claramente un ejemplo del juego que se está produciendo en este momento entre esos tres frentes». En términos generales, todos los entrevistados comparten la idea de que el debate alternativo sobre los indultos, y el sentido de estos, está presente en las distintas agendas políticas —en especial en la mediática y de la opinión pública—, derivado de lo que de la Quadra-Salcedo denomina «crisis de la democracia representativa»; pero, a su vez, hacen especial énfasis en la necesidad de que los indultos sean apreciados precisamente desde la óptica tradicional. Vol-

veré sobre esto al final, al considerar las implicaciones normativas que sugirieron los entrevistados. En cualquier caso, como se vio al tratar la última etapa (la X legislatura), la tónica general es la aceptación de que la opinión pública ha tenido un papel fundamental a la hora de asistir a la reducción de indultos. Esto vendría a corroborar las tesis de la teoría del *punctuated equilibrium*, según las cuales una interrupción en los equilibrios de atención y/o un cambio en el *frame* a través del cual se entienden en este caso los indultos han tenido como consecuencia un cambio en la subpolítica pública de concesión de indultos. De esta forma, queda sobradamente probada la causalidad entre atención y opinión de las agendas de un lado y concesión de indultos de otro. Esta frase de Belloch es capital: «El verdadero filtro, el verdadero control es la opinión pública».

IV. CUESTIONES DE DINÁMICA. La última de las variables de la hipótesis 2 que va a ser analizada se refiere a la propia dinámica administrativa del indulto. Aquí la opinión del funcionario del Servicio de Indultos será de gran interés, junto con la del resto de ex altos cargos.

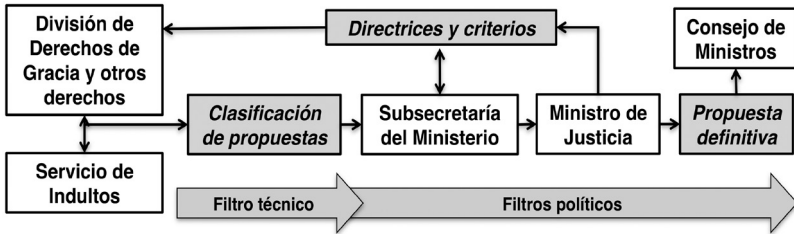
i. Proceso de tramitación de los indultos. La única referencia en la literatura que del proceso de tramitación de indultos se ha encontrado aparece en Herrero (2012: 348). Decía así: «En base a todo ello [lo que aquí se conoce como factores micro] se confecciona un “borrador” de propuesta que se eleva a la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, órgano de carácter ya político que evalúa el dictamen del señalado órgano técnico asumiéndolo o realizando las correcciones correspondientes, y formula una propuesta motivada de resolución, que si es aceptada por el señor ministro, este la elevará al Consejo de Ministros, que tras la deliberación pertinente, [en] caso de acceder a la concesión, lo expresará así en RD, cuya redacción le corresponderá a la Subsecretaría de Justicia». En la Figura 1.3, a la que aquí me remito, hice un repaso esquemático sobre el proceso de toma de decisio-

nes, en especial distinguiendo entre órganos técnicos y órganos políticos y entre la distinta forma de evaluación. La teoría aquí propuesta sobre la concesión de indultos venía a distinguir precisamente dos etapas: una de decisión política, en la que los órganos competentes del Ministerio realizan una evaluación agregada de la situación y de las solicitudes y establecen una serie de requisitos, en especial de carácter micro, esto es, que afectarán a los indultos particulares pero atendiendo a circunstancias de carácter macro, o sea, la determinación de esos factores vendrá influida por variables exógenas. Un ejemplo: en vista de que la corrupción es uno de los principales problemas para la sociedad española (indicador macropolítico, ajeno a la concesión de indultos), los órganos políticos del Ministerio establecen un criterio: se excluirá de las concesiones cualquier caso de corrupción (requisito micropolítico que afectará a los casos concretos e indirectamente alterará el volumen agregado de los indultos efectivamente concedidos). En fin, se estaría ante lo que he denominado «teoría de la evaluación macropolítica a la concesión micropolítica de indultos».

ii. Establecimiento de los requisitos de concesión. Ha quedado demostrada, en los apartados anteriores, la influencia de los factores exógenos, en especial de las agendas, sobre el establecimiento de requisitos para la concesión de indultos. Recuérdese lo que Belloch retóricamente se preguntaba: «¿Es la opinión pública la que limita la concesión de indultos? Te digo, sí». También se ha visto que los distintos equipos políticos han ido excluyendo de la concesión algunas categorías delictivas. Estas normas usualmente son establecidas por cada equipo de gobierno en el Ministerio, siendo normalmente criterios de legislatura, aunque el «talante» —de nuevo— de cada ministro y subsecretario influye decisivamente en este aspecto. Señala el funcionario que, por ejemplo, respecto de las agresiones sexuales se ha seguido siempre un mismo criterio, y ha habido una oposición total a la concesión de estos indultos. Indica Astarloa que la práctica totalidad de los indultos

que se conceden responden a una lógica objetiva, según la cual, aplicando los criterios objetivos del departamento, los funcionarios presentan una propuesta que luego ya es analizada por los órganos políticos. Otro de los factores a tener en cuenta se refiere a la clasificación que los propios funcionarios realizan en función del sentido de los informes del tribunal sentenciador y del MF, como se ha tenido ocasión de discutir. Los funcionarios, de acuerdo con las instrucciones políticas, sirven por lo tanto de filtro, realizando, entre otras, las funciones de extracto del contenido básico de cada expediente («venían en carpetillas verdes, los expedientes eran normalmente muy pequeños», dice Liborio Hierro), clasificación por sentido de los informes («nosotros llevábamos dos carpetas, efectivamente, una que era ya absolutamente la de no conceder y otra que era la de conceder», Margarita Robles) y propuesta a la Subsecretaría de concesiones y denegaciones de acuerdo con los criterios establecidos previamente por esta («el letrado que llevaba el servicio de asuntos de gracia los traía y yo veía todos; es decir, él no me proponía estos sí, estos no; él sabía los criterios que usábamos... y entonces me iba informando», según Liborio Hierro). Este factor funcional es determinante a la hora de dotar de continuidad a la subpolítica de indultos, de tal forma que la denominada por varios entrevistados «rutina» del Servicio de Indultos fomenta sin lugar a dudas la ya estudiada *path dependence* de la concesión de indultos. En palabras de Tomás de la Quadra-Salcedo, «aquello era como una tramitación administrativa», por lo tanto, muy rutinaria. Esta rutina se materializaba en la presentación semanal de «10 o 14» expedientes por parte de los funcionarios, como indica Astarloa. Precisamente, respecto de este asunto, señala Bravo, que «el cuerpo de funcionarios hace la propuesta conforme a esos parámetros que ya se han ido acuñando de forma muy mecánica, mensualmente, antes semanalmente —luego, una de las formas de restricción fue pasarlos a mensual—». Nuevamente se puede apreciar el ánimo de restricción de este instrumento en la última etapa de la serie histórica.

Figura 5.2
Sistema de filtros sobre las propuestas de indultos



Fuente: Elaboración propia.

Planteé en algún momento de las entrevistas, como hipótesis, que el Gobierno pudiese o bien establecer un «cupo» o bien auto-limitar su capacidad de indulto, por ejemplo en la última parte del año, al analizar en retrospectiva su evolución. La hipótesis fue rotundamente rechazada por todos los entrevistados: «No trabajamos con porcentajes, o sea, no nos poníamos como objetivo un indicador: “No vamos a superar el 5% de las peticiones”, no», dice Juan Bravo. Señala, sin embargo, López Aguilar que «es una estimación perfectamente legítima; puede suceder, no estoy diciendo que haya sucedido; no es que yo trabajara con ese parámetro, [pero] es una estimación perfectamente legítima. Si la estadística muestra que se solicitan 15.000 o 18.000 indultos al año, tú te puedes permitir el lujo de conceder 300, es un porcentaje perfectamente resistible por el sistema, pero eso no quiere decir que los hagas a boleo, ni que llenes el cupo de esa manera». En cualquier caso, en vista de que existe unanimidad al respecto, la hipótesis debe ser rechazada y, en su caso, se puede admitir lo expresado más arriba respecto de la teoría de evaluación macropolítica previa, cuya concreción se puede encontrar en la Figura 5.2 sobre el sistema de filtros comentado, la cual sigue el recorrido jerárquico del Ministerio.

iii. Decisión final sobre la concesión. «Durante mucho tiempo, [la concesión de indultos] no fue una política deliberada»

como tal, en opinión de Tomás de la Quadra-Salcedo, de ahí que la rutina administrativa tuviese una gran importancia. No obstante, la mayor parte de los entrevistados, al hacer referencia a la labor de los funcionarios, sostiene que «lo único que no influye en nada [en la decisión final de indultar o no] son los funcionarios», en palabras de Belloch. Sí es cierto, como dice Astarloa, que tiene un peso importantísimo el *background* de estos técnicos, pero la responsabilidad, según él, la asume quien toma la decisión y esta decisión es sin duda de carácter político. Aquí se va a completar la referencia al proceso de concesión de indultos que abría este epígrafe, con la explicación de la Figura 5.2. Los funcionarios del Servicio de Indultos, dentro de la División de Derechos de Gracia y otros Derechos del Ministerio de Justicia, conocen las directrices y los criterios que han de seguir a la hora de tramitar los expedientes, establecidos o bien por el ministro o bien por el subsecretario. Los funcionarios transmiten todos los expedientes a la Subsecretaría, agrupándolos según el sentido de los informes y con un extracto de cada expediente. A partir de ahí, comienza el filtro político. El subsecretario es quien ordena la tramitación de todos los expedientes y está en contacto directo con los órganos técnicos. De hecho, varios subsecretarios comentaron que se reunían con los funcionarios de la división para organizar el trabajo y tomar las decisiones sobre qué indultos proponer. Ellos constituyen el primer y quizás más decisivo filtro para la mayor parte de los indultos, con excepción de los más «sonados». El siguiente paso transcurre entre la Subsecretaría y el ministro. Dice Margarita Robles que «antes de preparar el Consejo, el ministro y yo hacíamos un repaso de los indultos... Se repasaba todo lo que se llevaba; siempre se hacía y al final el ministro sabía lo que llevaba», hecho que manifiestan otros entrevistados también, como de la Quadra-Salcedo, que afirma que los veía todos con el subsecretario, por ser este quien había seguido la tramitación. El siguiente paso lo constituye la propia decisión del ministro: a este se le presentan dos bloques de expedientes, propuestos para conceder y para denegar:

«Me llegaban las dos carpetas y yo tenía el derecho de rescatar alguno», manifiesta López Aguilar. Caamaño comenta que el «borrador era examinado personalmente con el asesoramiento de dos fiscales». Al fin, es el propio ministro el que tiene la potestad última de elevar una propuesta al Consejo de Ministros. Ahí, sostiene Belloch que «no solamente eran vistos personalmente por mí siempre, sino que incluso, cada vez que íbamos al Consejo de Ministros, yo, como ministro de Justicia, hacía un informe de todos los indultados y entonces opinaban los ministros; no solamente había filtro técnico, el del subsecretario y del ministro, que finalmente decide llevar o no el acuerdo al Consejo de Ministros, sino que se debatían en el propio Consejo; eran vistos y además, claramente, con un interés enorme: los ministros se interesaban por todos los casos, preguntaban, por eso mismo era imprescindible que yo me lo hubiera estudiado bien». Todos coinciden en que los ministros exponen, siquiera sea brevemente, los indultos propuestos a conceder. Para el indulto del 1 de diciembre de 2000, en opinión de Astarloa, el ministro los explicaría en el Consejo seguramente por categorías (objeción de conciencia, temas de drogas, y algunos más llamativos), puesto que para ello, afirma, se prepararon documentos. De acuerdo con la *Instrucción para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* (aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996), los indultos van directamente al Índice Rojo y, por lo tanto, al Consejo de Ministros. Sin embargo, los subsecretarios entrevistados, a excepción de Bravo, relatan que exponían en la CGSES los indultos que iban a ser elevados al Consejo, con un propósito informativo y no decisorio, al responder estos a una potestad del propio Gobierno. Por su parte, «las denegaciones no van [al Consejo], van en un acuerdo general», según Bravo. Para terminar, hay práctica unanimidad en el hecho de que la mayor parte de los expedientes son «anónimos» para el ministro y el propio Consejo, en el sentido de que se trata de personas desconocidas —no que desconozcan las características de los indultos a conceder—. Robles comenta que «el mi-

nistro, si llevábamos, vamos a suponer, 70 indultos al Consejo de Ministros, si eran de... cosas menores, pues no; ahora, si había dos o tres casos de gente relevante, lo sabía perfectamente, lo explicaba en el Consejo de Ministros, y el Consejo [decidía]». O en palabras de Caamaño, «salvo contadas excepciones, el Gobierno se entera de la solicitud de indulto cuando el ministro de Justicia lo lleva a Consejo; recordemos que muchos indultos se solicitan por el tribunal que juzgó o por IIPP»⁵⁷. En definitiva, la práctica totalidad de los indultos sigue un cauce ordinario y no responde tanto a cuestiones políticas como técnicas. Son muy contadas las ocasiones en las que sucede lo contrario si bien es cierto que, como se pudo comprobar, son precisamente estos indultos los que mayor poder comunicativo tienen, así como aquellos que cobran relevancia por el tipo de delito indultado.

V. CUESTIONES NORMATIVAS. Respecto de las consideraciones generales sobre los indultos, aspectos a modificar y las cuestiones de transparencia, los entrevistados señalan lo siguiente⁵⁸.

En primer lugar, hacen especial énfasis en la necesidad de que los indultos sean apreciados precisamente desde la óptica tradicional, con la notable excepción de Hierro, que considera que estos deberían reducirse a su mínima expresión. En su opinión, la hipotética emergencia del *frame* alternativo aquí planteado —según el cual los indultos suponen un quebranto de la separación de poderes— se ha visto ayudada de la existencia de «algunos [indultos] escandalosos por su relieve político» y de la propia «utilización del indulto», de tal forma que ve «cada vez más presente esta

⁵⁷ Estas ideas vendrían a confirmar la sospecha expresada en la nota número 6 según la cual sería perfectamente aplicable al caso español la apreciación de Moore según la cual quien firma el indulto ni suele reparar en quién es el indultado.

⁵⁸ En el Apéndice V se incorpora la opinión de los entrevistados acerca de la tradición de concesión de indultos por Semana Santa.

opinión, por lo menos en la comunidad jurídica, de que el indulto es una institución vieja, caduca y que hay que controlar porque, efectivamente, es un atentado a la división de poderes y al principio de legalidad». Todos los demás, sin embargo, defienden su existencia y permanencia, comparando la utilización del indulto en España con el que se hace en las democracias de nuestro entorno, donde también existe, como recuerda Ruiz-Gallardón, y donde desde luego no consideran que atente contra la separación de poderes. Así, López Aguilar defiende que «la separación de poderes en el derecho constitucional contemporáneo, en ningún caso es una trasposición mecanicista de la que ideó Montesquieu», idea que nutre con numerosos ejemplos de solapamiento de los tres poderes del Estado. En opinión de Astarloa, el debate no debería ir tanto en torno a si atenta o no contra la separación de poderes, como si deseamos mantener el derecho de gracia o no, debate que considera legítimo. Finalmente, Caamaño recuerda que «el indulto es un remedio en justicia en manos del ejecutivo, del mismo modo que la amnistía está en manos del legislativo y la revisión en las del poder judicial... Por tanto, todos los poderes del Estado tienen un último y excepcional resorte para evitar injusticias».

Por otra parte, a pesar de que todos están de acuerdo en excluir voluntariamente algunos delitos de las posibles concesiones de acuerdo con el sentir de la opinión pública, su prohibición con carácter general y elevarlo a rango de ley no parece la opción más aceptable para ninguno de ellos. Dice Ruiz-Gallardón que «no soy partidario de una limitación por razón de la materia, yo no he dado jamás un indulto a nadie que se haya enriquecido, a nadie que haya tenido una conducta de malos tratos, pero no creo que se deban establecer esas limitaciones en la ley, eso tiene que ser un criterio político del Gobierno». O, en opinión de Belloch, «la exclusión de delitos me parece más discutible, hoy parecería obvio, como la corrupción lo ocupa todo, pues que se dijera, “no a la corrupción”, pero es que a lo mejor no tiene por qué perpetuarse ese estado de delitos, y lo que sería un disparate es que el Gobier-

no hoy concediera un indulto en materia de corrupción, y sobre todo en materia de corrupción política, pero eso mejor lo controla el Gobierno que no una norma jurídica».

Respecto de la motivación, hay división de opiniones: algunos se muestran convencidos de su necesidad y otros precisamente abogan por su imposibilidad. A diferencia de en el resto de las entrevistas, aquí sí que las diferencias partidistas afloran: los entrevistados afines o miembros del PSOE se muestran más partidarios de una motivación; «sería aconsejable... incluir restricciones: la más obvia es la necesidad de motivar, cualquier resolución administrativa aunque sea graciable tiene que ser explicada», dice Belloch. Para López Aguilar, «lo que hay que hacer... es motivar, sujetar, en su caso, esa motivación al control jurisdiccional, me parece perfectamente plausible, perfectamente aceptable, de modo que los indultos sean explicados como lo que son: la condonación de una pena que tiene que ver con la administración de la política penitenciaria del Gobierno en aras de la rehabilitación, de la reinserción social, que son objetivos constitucionalmente plausibles y la descongestión de un sistema penitenciario que no lo aguanta todo». Por su lado, los entrevistados del PP sostienen lo contrario: Juan Bravo afirma que «si tú necesitas motivar el indulto, estás convirtiendo el indulto en una tercera instancia, estas convirtiendo al ejecutivo en lo que no debe ser, que es una instancia que corrige al poder judicial: el indulto no es eso». De igual forma opina Ruiz-Gallardón, quien propone precisamente una solución: «Yo lo que sí creo que debería incluirse en la ley del indulto es un control político de ese acto; entonces, ¿yo de qué sí sería partidario? De que el parlamento pudiese controlar la decisión política del gobierno de concesión del indulto; eso sí, que siempre que se pidiese explicación por parte del parlamento al Gobierno, a través del de Justicia, responder a cómo se ha concedido un indulto, por qué se ha hecho, cuáles son las circunstancias que le han llevado a la concesión del indulto; que el ministro tuviese que dar una explicación concreta: “el indulto se ha concedido porque en

el expediente hay estos datos”; eso habría que hacerlo con mucho cuidado porque muchos indultos se conceden por circunstancias personalísimas que están protegidas por ley de protección de datos». Misma idea que plantea y defiende Margarita Robles.

Finalmente, respecto de la necesidad de transparencia, a excepción de los entrevistados que ocuparon más recientemente el cargo, el resto desconocía que no existiesen estadísticas oficiales al respecto. De hecho, la mayoría sostiene que ni eran necesarias en aquel entonces porque no había un clima de opinión pública ni mediática que las reclamase, ni tampoco se trataba de cuestiones que se pudiesen ocultar deliberadamente, ya que son casos publicados en el BOE y, por lo tanto, de conocimiento público. Sí es cierto que más recientemente, precisamente con el surgimiento de páginas y medios especializados que han generado sus propias estadísticas, el Ministerio fue consciente de la necesidad de aumentar la transparencia y, es más, según afirma Bravo, justo antes de dejar el Ministerio dejaron preparada una base de datos en línea que aún no ha sido publicada.

d. Conclusiones

El objetivo de las entrevistas era doble: por una parte pretendía confirmar los indicios ofrecidos en los apartados anteriores y, por otra, servir con ánimo exploratorio de base para la aportación de nuevos datos y la generación de nuevas hipótesis. Creo que ambos propósitos se han cumplido.

El relato histórico ofrecido en el primer epígrafe de los resultados de las entrevistas dejó patente que en la evolución de la concesión de indultos el signo político del Gobierno no es lo determinante, sino el talante personal de los actores involucrados en esta subpolítica: de la misma forma que ha habido periodos con un alto número de concesión de indultos con un partido, también ha habido descensos importantes con ese mismo partido —re-

cuérdese que en el año 2000 se produjo el máximo histórico de la serie, gobernando el PP, estando cerca la cifra del año 1994, gobernando el PSOE; así mismo, el mínimo de la serie, 1985, durante un gobierno socialista, queda muy próximo al dato menor de un gobierno popular, 2014, superado ya por los años sucesivos, 2015 y 2016—. De hecho, también se pudo comprobar cómo, en opinión unánime de los entrevistados y, muy especialmente, de los que tuvieron que ver con tal descenso, el dato del año 2014 tiene una explicación clara en el clima de opinión pública —que o bien determinó que se concediesen menos indultos o bien influyó en la restricción de delitos a indultar—. Por lo tanto, se confirma con estos resultados la hipótesis planteada al analizar la influencia partidista con el modelo.

Por otra parte, las conclusiones a las que se puede llegar tras el análisis de los factores de severidad es que, de la misma forma que se apreció en el modelo estadístico, la influencia de la cuestión penitenciaria es muy relativa. Bien es cierto que algunos entrevistados reconocen que es legítimo y que puede tener alguna importancia la cuestión económica relativa al sistema de IIPP, ahora bien, la mayoría declara que el factor de severidad determinante a la hora de conceder indultos es el relativo a las cuestiones micropolíticas. En este trabajo no se ha entrado precisamente en ellas, lo que no implica en ninguno de los casos que no tuvieran su importancia. Como ya indiqué, el sentido de los informes de cada expediente, las características personales de cada penado y, finalmente, la consideración hacia los delitos a indultar son los indicadores más influyentes a la hora de establecer los indultos a conceder. De hecho, conectada con esta última idea, y a medio camino entre la severidad y las agendas: la concepción de la opinión pública de qué delitos indultar y cuáles no, también importa; futuras investigaciones deberían evaluar la correspondencia entre concesiones por delitos y cuáles especialmente preocupan a la sociedad.

En lo referente a las agendas, se pudo confirmar la adecuación de las dos hipótesis principales del trabajo: la severidad de los in-

dultos no influye sobre la concepción que las distintas agendas tienen de ellos, sino más bien el hecho de que existan casos llamativos o controvertidos. Ya se analizó en el capítulo de agendas esta correspondencia, que aquí se confirma. Sin embargo, de lo que no hay duda es del mecanismo contrario, de la causalidad entre opinión de la agendas y concesión de indultos. Todos los entrevistados confirman que esta es determinante. Más aún, puede sostenerse que el clima de opinión pública y el escrutinio al que se ve sometida con carácter general la acción del Gobierno ha sido determinante a la hora de asistir al acuciado descenso de concesiones en el año 2014, continuado en años posteriores. Planteada la hipótesis del surgimiento de distintos *frames*, esta idea también recibe un mayoritario respaldo entre los entrevistados, cuestión que, sin embargo, deberá ser analizada en investigaciones posteriores. En cualquier caso, el incremento de la atención a la que se ha asistido en los últimos tiempos viene ligada, probablemente, a un tono negativo hacia la cuestión (recuérdese el moto de Baumgartner y Chaqués, «*all news is bad news*»). También algunos entrevistados consideran importante la opinión de la agenda académica, cuestión que deberá también ser evaluada en otra ocasión.

En lo que respecta a las cuestiones de dinámica procedimental y funcional, el mecanismo causal es evidente. Las administraciones públicas gozan de continuidad en gran medida gracias a la presencia de funcionarios permanentes, independientes del vaivén político. Su presencia genera una serie de pautas administrativas que son muy tenidas en cuenta por los responsables políticos, que la consideran un atributo positivo (la *expertise*). Bien es cierto que la influencia es limitada, y que en la decisión final el peso de las opiniones funcionariales es mínimo o inexistente. Pero es precisamente el trabajo de estos —la tramitación de los expedientes, las dinámicas en los cambios de equipos directivos, etc.— lo que ayudará a dotar de *path dependence* a esta subpolítica. Se confirman así las tesis defendidas con la inclusión de cuestiones de dinámica en el modelo explicativo.

Para terminar, en lo relativo a las cuestiones normativas es cuando se puede apreciar el afloramiento de las divisiones partidistas. Hay divergencia de opiniones al respecto: desde los que consideran que la institución está bien como está, reconociendo quizás la conveniencia de introducir leves cambios como el control parlamentario; pasando por los que consideran que los indultos deberían ser motivados y pasar el escrutinio de la Administración de Justicia; hasta los que creen que los indultos deben reducirse a la más mínima expresión, si no desaparecer. Aquí se aprecian los dos (o tres) hipotéticos *frames* que planteé más arriba.

En el resto del trabajo de campo no aprecié diferencias sustanciales entre los entrevistados con una adscripción partidista u otra (PP o PSOE). Lo que sí tuve ocasión de comprobar es el grado de conocimiento por parte de los diferentes actores según el nivel de implicación en la subpolítica. Con alguna notable excepción, a menor nivel jerárquico existe una mayor implicación en la tramitación de los indultos (véase Figura 5.2), de tal forma que las entrevistas realizadas a los exsubsecretarios aportaron matices más concretos sobre el proceso de concesión de indultos.

En definitiva, las entrevistas han servido para confirmar que la hipótesis 1 puede ser, con gran seguridad, falsada y que la hipótesis 2, por el contrario, puede ser convenientemente validada con las reservas ya expresadas respecto de la influencia relativa de la severidad.

6. Los indultos, cuestionados: recomponiendo el puzle

El objetivo de este trabajo era explicar la racionalidad que preside el uso del poder gubernamental de indultar. La hipótesis 1 era el paso previo necesario en el que comprobé que la causalidad no iba en el sentido de la severidad a las agendas, pues ello habría restado validez a la hipótesis central del estudio, la 2, según la cual los indultos dependen de la severidad de la cuestión penitenciaria, de la opinión de las distintas agendas hacia estos y de la propia dinámica de la institución de indultar.

En el capítulo 3 pude analizar y verificar que la hipótesis número 1 estaba en lo cierto: la severidad no determina la atención que las agendas prestan hacia los indultos, antes bien al contrario esta varía atendiendo a la presencia de algunos casos controvertidos. A pesar de que la agenda del Congreso es más sensible a los indultos, esta también se centra en casos controvertidos. Por lo que pude determinar con cierta seguridad que la atención no fluctúa atendiendo a cuántos indultos se conceden como a cuáles y, en especial, a si son llamativos o cuestionados.

Ejemplifiqué, usando la teoría del *punctuated equilibrium*, cuál sería la evolución de la atención a estas medidas de gracia y, en concreto, cómo funcionaría el cambio en esta subpolítica pública. El pasado 30 de marzo de 2015 —un año después de haber co-

menzado esta investigación y medio después de haber escrito ese ejemplo— fue aprobada la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del CP, que incluye una modificación de la ley del indulto, según la cual «el Gobierno remitirá semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre la concesión y denegación de indultos» (nueva disposición adicional). La aprobación de esta modificación sirve como confirmación de que la idea planteada en el capítulo 3 estaba en lo cierto: después de asistir a un cuestionamiento de este *policy subsystem* —posiblemente motivado por un cambio en las agendas derivado de un *reframing*, a su vez motivado por la existencia de casos controvertidos que hicieron «sonar las alarmas», además de la emergencia de actores sociales y medios de comunicación, como por ejemplo *El Indultómetro*— comenzó el proceso de cambio de la subpolítica pública que vino a cristalizarse con este nuevo *policy monopoly*. Futuras investigaciones deberán profundizar en este tema.

Planteé al inicio una teoría explicativa en dos etapas sobre la concesión de medidas de gracia en la que la decisión política, que es la primera, se funda en una serie de factores macro (los de la hipótesis 2), y la técnica, que es la segunda, se centra en la aplicación de estos factores y, en concreto, de los micropolíticos que atañen a cada caso particular. La teoría, en términos generales, ha dado buenos resultados, tanto en el modelo incluido en el capítulo 4, como en el trabajo de campo del capítulo 5. No cabe duda de la causalidad entre los factores de opinión pública y de dinámica de la institución en la concesión de indultos. Más relativos son los hallazgos respecto de la influencia de las agendas. Lo que también se ha demostrado es que no es tanto el partido político del Gobierno lo que determina un mayor o menor número de indultos, como la personalidad de los actores que han de tomar la decisión.

En términos generales, la explicación de por qué varían los indultos ha sido ofrecida a lo largo del trabajo. En concreto, explicaba en la introducción, esperaba poder ofrecer una explicación

al hecho apreciado en el capítulo 2, según el cual se estaría ante un instrumento cuyo uso se encuentra en claro descenso, en especial en la X legislatura. La explicación más verosímil a la que se ha llegado es que este descenso ha venido determinado, principalmente, por el clima de opinión pública reinante en la sociedad española en tal momento, en el que el escrutinio hacia la labor del ejecutivo es mayor. Así mismo, aunque investigaciones posteriores deberán profundizar en esta idea, se ha asistido recientemente a un cuestionamiento de la figura del indulto, algo que nunca antes había sucedido. Es más, parece que ha atraído el interés de los expertos —así, por ejemplo, alguna universidad ha constituido grupos de investigación sobre esta materia, y también alguna academia ha celebrado sesiones sobre la misma—. Y no solo de los expertos, sino también de los distintos partidos políticos que en el año 2016 han puesto, entre las diversas condiciones para tratar de formar Gobierno, la restricción de los indultos en el punto de mira. Por lo tanto, esa *punctuation*, esa interrupción del equilibrio de la que he venido hablando, parece no haber terminado aún.

En definitiva, espero que este estudio haya servido a la finalidad última pretendida, a saber, llenar un vacío en la literatura acerca de los factores que influyen en la concesión de indultos y, en la medida de lo posible, arrojar algo de luz sobre los mecanismos causales que determinan los indultos que el Gobierno concede a lo largo del tiempo. Quedan no pocos interrogantes por resolver, pero los cimientos para un mayor conocimiento del uso político de los indultos en España han sido convenientemente construidos.

Apéndices

Apéndice I

Comentarios a la Figura 1.1

1. Cualquier persona física o jurídica en pleno ejercicio de sus derechos puede solicitar indultos particulares, en aplicación de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley de 18 de junio de 1870, de Reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, para lo que, además, el Ministerio de Justicia pone a disposición de los ciudadanos un formulario.

[Digresión jurídico normativa (en conexión con el Apéndice V)]. Cuestión más discutible, si no del todo carente de virtualidad jurídica en la actualidad —al menos desde la entrada en vigor de la CE de 1978— es la pervivencia de «privilegios» reales concedidos en épocas pasadas para la solicitud y concesión de indultos. Sirva de ejemplo el privilegio concedido por Carlos III en el s. XVIII a una cofradía malagueña según el cual dicha cofradía dispondría de un supuesto «privilegio» para proponer al Gobierno —y obtener, de ahí el «privilegio»— la liberación de un preso con ocasión de la celebración de la Semana Santa. Cada año, el BOE publica un RD de indulto en fechas anteriores a dicha festividad con el siguiente tenor literal: «Visto el expediente de indulto de Zutano, en virtud de exposición elevada en cumplimiento del privilegio otorgado por el Rey Carlos III a la Cofradía de Nuestro Padre Jesús el Rico...».

Como vengo argumentando, carece de toda virtualidad jurídica dicho antiguo privilegio por dos razones: la primera, porque dada la regulación actual, no existe privilegio alguno para la solicitud de indultos, derecho del que goza toda persona jurídica y física —prueba de ello es que numerosas cofradías españolas y otras asociaciones solicitan indultos en fechas de Semana Santa, indultos que, en muchos casos, son concedidos sin gozar de «privilegio» alguno—; y la segunda, no existe (o al menos no puede existir) ningún antiguo privilegio que obligue al Gobierno a la concesión de un indulto, lo cual resulta del todo evidente dada la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978. Así pues, el Gobierno podría negarse sin ninguna objeción a la concesión del indulto propuesto por esta cofradía, de lo cual no se derivaría consecuencia jurídica alguna dado que dicho privilegio, en tanto no estuviera ya derogado por la Ley de la gracia de indulto, lo estaría, sin duda, por la CE de 1978.

Resulta, por lo tanto, llamativo cuanto menos, si no políticamente arcaico y jurídicamente fuera de todo lugar, la inclusión de dicha coetilla en un RD de indulto, pues de ello podría deducirse que para el Gobierno aquel antiguo privilegio dispone de algún tipo de vigencia cuya naturaleza se desconoce y da la impresión de que la institución del indulto está más próxima en su naturaleza actual a la del Antiguo Régimen que a la de un Estado social y democrático de Derecho. Conviene resaltar además que el propio Ministerio de Justicia reconoce que no existe privilegio alguno. Por ello, en mi opinión, de aquí en adelante no debería incluirse una mención a lo que jurídicamente ya no existe, y políticamente ni siquiera debiera ser mencionado.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.3 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del CP, el juez «acudirá al Gobierno exponiendo lo conveniente sobre la concesión de indulto, sin perjuicio de ejecutar desde luego la sentencia, cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones de la Ley resulte penada una

acción u omisión que, a juicio del Juez o Tribunal, no debiera serlo, o cuando la pena sea notablemente excesiva, atendidos el mal causado por la infracción y las circunstancias personales del reo». Además, por tribunal sentenciador se puede entender también el Tribunal del Jurado, que también podrá proponer el indulto.

3. En virtud de lo establecido en el artículo 206.1 del RD 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el RP, «la Junta de Tratamiento, previa propuesta del Equipo Técnico, podrá solicitar del Juez de Vigilancia Penitenciaria la tramitación de un indulto particular, en la cuantía que aconsejen las circunstancias, para los penados en los que concurran, de modo continuado durante un tiempo mínimo de dos años y en un grado que se pueda calificar de extraordinario, todas y cada una de las siguientes circunstancias: a) Buena conducta; b) Desempeño de una actividad laboral normal, bien en el Establecimiento o en el exterior, que se pueda considerar útil para su preparación para la vida en libertad; c) Participación en las actividades de reeducación y reinserción social». Establece, pues, esta normativa unos requisitos adicionales para que la solicitud pueda iniciarse por esta vía.

4. El código de colores incluido para los tres grupos de posibles solicitantes viene definido por la posibilidad de generación de conflictos de unos poderes del Estado con otros, a modo de semáforo. El grupo compuesto por instituciones del poder judicial viene coloreado en blanco puesto que serían los mismos miembros del sistema que ha condenado a la persona a indultar los que solicitarían la gracia; ello no generaría ningún problema desde el punto de vista democrático. En gris tenemos el grupo de particulares que, aunque por supuesto en un Estado democrático el solicitar algo a lo que se cree que tiene derecho no supone una afrenta al sistema, sí puede dar lugar a la iniciación de un proceso con posterior oposición del sistema judicial cuya decisión final escaparía de las manos de dicho Poder. Finalmente, en negro, está el po-

der ejecutivo: en aquellos casos en los que fuese este el solicitante de indulto, la afrenta democrática al sistema sería la más alta, puesto que el Gobierno estaría solicitando la anulación de una decisión firme del poder judicial, que se presupone independiente.

5. En la actualidad, como es sabido, en España la pena de muerte está completamente abolida, por lo que esta disposición no sería ya de aplicación. En cuanto a los determinados delitos que no necesitan informe, hay que señalar que estos delitos están tipificados bajo diferentes denominaciones y en diferentes apartados de los citados a continuación —dado que la Ley se refiere al antiguo CP vigente hasta el 05/07/2010—: delitos contra la Seguridad interior del Estado (contra el Jefe del Estado, su sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno), delitos de falsedades (falsificación de la firma o estampilla del Jefe del Estado, firma de los ministros, sellos y marcas, falsificación de moneda metálica y billetes del Estado y Banco, falsificación de documentos de crédito, papel sellado, sellos de telégrafos y Correos y demás efectos timbrados cuya expedición esté reservada al Estado).

6. Nuevamente el color blanco y negro del contenido del informe y dictamen final del tribunal sentenciador y/o la Fiscalía determinan si existe o no conflicto entre el poder ejecutivo y el judicial. En el caso de que el informe sea favorable podemos decir que la posterior concesión de indulto no implicaría una modificación de una decisión del poder judicial, sino la constatación de su decisión. Sin embargo, si el informe es desfavorable y finalmente se concede el indulto, se asistiría al ya mencionado conflicto entre los dos poderes del Estado.

Apéndice II

Relación de actores políticos involucrados en el proceso de concesión de indultos (1975-2014)

A los efectos del presente trabajo se tiene en cuenta como fecha inicial el comienzo del reinado de Juan Carlos I, 22/11/1975, y como fecha final, 31/12/2014. Se incluyen los datos de los mandatos de los siguientes altos cargos: presidentes del Gobierno, ministros de Justicia y subsecretarios del Ministerio de Justicia.

Presidentes del Gobierno (1975-2014)

Gobierno	Nombre	Desde	Hasta
Rey	Carlos Arias Navarro	22-nov-75	1-jul-76
UCD	Adolfo Suárez González	3-jul-76	25-feb-81
UCD	Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo	25-feb-81	1-dic-82
PSOE	Felipe González Márquez	1-dic-82	4-mar-96
PP	José María Aznar López	4-may-96	15-mar-04
PSOE	José Luis Rodríguez Zapatero	16-abr-04	21-nov-11
PP	Mariano Rajoy Brey	20-dic-11	En el cargo

Fuente: Elaboración propia a partir de los RDs de nombramiento.

Ministros de Justicia (1975-2014)

Gobierno	Nombre	Desde	Hasta
Rey	José María Sánchez-Ventura Pascual	22-nov-75	11-dic-75
Rey	Antonio Garrigues y Díaz Cañabete	11-dic-75	7-jul-76
UCD	Landelino Lavilla Alsina	7-jul-76	22-mar-79
UCD	Rodolfo Martín Villa, interino	22-mar-79	5-abr-79
UCD	Íñigo Cavero Lataillade	5-abr-79	8-sept-80
UCD	Francisco Fernández Ordóñez	8-sept-80	31-ago-81
UCD	Pío Cabanillas Gallas	31-ago-81	2-dic-82
PSOE	Fernando Ledesma Bartret	2-dic-82	11-jul-88
PSOE	Enrique Múgica Herzog	11-jul-88	12-mar-91
PSOE	Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo	12-mar-91	13-jul-93
PSOE	Juan Alberto Belloch Julbe	13-jul-93	4-may-96
PP	Margarita Marical de Gante y Mirón	5-may-96	27-abr-00
PP	Ángel Acebes Paniagua	27-abr-00	9-jul-02
PP	José María Michavila Núñez	9-jul-02	17-abr-04
PSOE	Juan Fernando López Aguilar	17-abr-04	9-feb-07
PSOE	Mariano Fernández Bermejo	9-feb-07	23-feb-09
PSOE	Francisco Caamaño Domínguez	23-feb-09	21-dic-11
PP	Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez	21-dic-11	23-sept-14
PP	Rafael Catalá Polo	28-sept-14	En el cargo

Fuente: Elaboración propia a partir de los RDs de nombramiento.

Subsecretarios del Ministerio de Justicia (1975-2014)

Gobierno	Nombre	Desde	Hasta
Rey	Eleuterio González Zapatero	22-nov-75	19-dic-75
Rey	Marcelino Cabanas Rodríguez	19-dic-75	16-jul-76
UCD	Rafael de Mendizábal y Allende	16-jul-76	8-sept-77
UCD	Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona	8-sept-77	4-may-79
UCD	Manuel Marín Arias	10-may-79	26-sept-80
UCD	Arturo Romaní Biescas	26-sept-80	27-mar-81
UCD	Enrique Linde Paniagua	27-mar-81	4-sept-81
UCD	Antonio Gullón Ballesteros	18-sept-81	7-dic-82
PSOE	Liborio Hierro Sánchez-Pescador	7-dic-82	23-feb-90
PSOE	Fernando Pastor López	23-feb-90	23-jul-93
PSOE	Margarita Robles Fernández	23-jul-93	13-may-94
PSOE	Luis Herrero Juan	20-may-94	7-may-96
PP	Ramón García Mena	10-may-96	5-may-00
PP	Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa	5-may-00	19-jul-02
PP	María José García Beato	19-jul-02	19-abr-04
PSOE	Ana María de Miguel Langa	19-abr-04	23-feb-07
PSOE	Susana Peri Gómez	23-feb-07	27-feb-09
PSOE	Purificación Morandeira Carreira	27-feb-09	30-dic-11
PP	Juan Bravo Rivera	30-dic-11	3-oct-14
PP	Áurea Roldán Martín	3-oct-14	En el cargo

Fuente: Elaboración propia a partir de los RDs de nombramiento.

Apéndice III

Modelos MCO

Explicación de los indultos (1982-2014). Resumen de los modelos MCO con corrección de heterocedasticidad

	Modelo 1a (1982-2014)		Modelo 1b (1982-2014)		Modelo 2 (1982-1996)		Modelo 3 (1996-2014)	
Const.	786,413		786,413	*	-566,429	***	2346,24	*
X ₁	0,529314	***	0,439985	***	0,476871	***	-0,101795	
X ₂	-0,027398		-0,0808503	*	-0,4466	***	-0,182527	**
X ₃	0,0034297		0,0214868		0,0409856	***	-0,0299953	
X ₄	0,0003706		-0,00171545				0,00580416	*
X ₅	-0,000222		-0,023436		0,0434811		0,0747046	
X ₆	-545584		-391338				-1,77E+06	*
X ₇	26,7423		39,134		-38,9807			
X ₈	-126062	***	-92958,1	*	-87324,9	**	-28037,3	
X ₉	-1634,18		-2105,36		5484,32	*		
X ₁₀	467,278						2926,37	
X ₁₁	-229,799	**	-204,55	***			-5,03777	
R ² (corr.)	0,820087		0,895656		0,949746		0,90546	
N	28		33		15		19	

Significatividad: (*) p<0,1, (**) p<0,05, (***) p<0,01.

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice IV

Cuestionario general de las entrevistas

Pregunta central de investigación (PCI)

PCI: «¿Qué racionalidad preside el uso del poder gubernamental de indultar?» (Madrid, 2014: 112). Dado que este trabajo de campo se incluye y engloba en el más general sobre los indultos, la PCI es la misma que preside el resto del trabajo.

Preguntas de teoría (PT)

PT1: ¿Qué influencia tienen los indultos en un sistema democrático y en la política penitenciaria en España? Pregunta relacionada con el interés teórico del estudio de los indultos y con el estado de severidad.

PT2: ¿Cuál es la incidencia de los indultos en las diferentes agendas, en especial la opinión pública y la mediática? Relacionada con el análisis de las agendas.

PT3: ¿Tiene sentido la teoría de concesión de indultos: de la evaluación macropolítica a la decisión micropolítica? Relacionada con la teoría y el modelo de concesión de indultos.

Preguntas e intervenciones de entrevista (PIE)

PIE1: ¿Con qué afirmación de las siguientes está usted más de acuerdo: «Los indultos sirven para evitar injusticias» o «los indultos pueden suponer un quebranto de la separación de poderes»?

PIE2: Algunos hablan de que los indultos tienen un gran poder comunicativo y de que lanzan un mensaje a la sociedad. ¿Está de acuerdo? ¿Qué mensaje cree que transmiten?

PIE3: Especialmente si ha contestado a la PIE1, que no suponen un quebranto a la separación de poderes. ¿El mensaje que lanzan a la sociedad no iría precisamente en contra del propósito teórico de los indultos, o sea, «evitar una injusticia»?

PIE4: El Gobierno ha concedido en lo que va de año/el último año 2014 (número) indultos. Como se puede ver en la gráfica (enseñar) es una de las cifras más bajas de la democracia, muy por debajo de años anteriores, en especial si lo comparamos con los datos del anterior Gobierno del PP, con casos extremos en 1998 y 2000 con más de 1.000 indultos. ¿Cree que la opinión pública y los medios de comunicación han tenido que ver con este descenso?

PIE5: Teniendo en cuenta que no me refiero a por qué el Gobierno concede el indulto de, por ejemplo, una mujer viuda y con hijos a su cargo o el de un antiguo drogodependiente ya rehabilitado, dígame qué influye en la concesión de los indultos a nivel agregado, o sea, no el caso particular, sino el volumen total.

PIE6: ¿Cree que el Gobierno tiene en cuenta la situación del sistema penitenciario a la hora de conceder el número de indultos que de hecho concede?

PIE7: En esta pregunta la respuesta *a priori* sería «el Gobierno», pero le rogaría que entrase algo más en el detalle de cómo funciona la toma de decisiones y, en su opinión, qué personas concretas son las que influyen en la decisión final. ¿Quién toma la decisión de cuántos indultos se conceden (me refiero al número o volumen concreto, por ejemplo, 190 en el año 2013 o 405 en 2008)?

¿Y la de cuáles se conceden y cuáles no? ¿Usted, en concreto, cómo influyó durante su mandato como (cargo)? En caso de respuesta negativa, ¿ni siquiera sus opiniones o actuaciones tuvieron relevancia alguna en las decisiones posteriores?

PIE8: ¿Cree que es correcta esta afirmación: «la mayor parte de los expedientes de solicitud de indulto que llegan al Gobierno para su concesión o denegación son “anónimos”, en el sentido de que no se trata de casos de personas conocidas por el propio Gobierno o de casos relevantes, hasta precisamente el momento en el que el Gobierno tiene que tomar una decisión u otra sobre ellos»? ¿Por qué?

PIE9: ¿Cree que es correcta esta afirmación, «el Gobierno decide primero el volumen aproximado de indultos que va a conceder en un periodo concreto, por ejemplo, un semestre o un año, y después entra a decidir, de entre todos, cuáles concede, por ejemplo, los que afectan a unos delitos y no a otros»? ¿Por qué?

PIE10: ¿Cree que el hecho de que el Gobierno sea de un signo político u otro tiene una especial incidencia sobre la concesión de indultos? ¿Cuál y por qué?

PIE11: ¿Cambiaría usted algún aspecto de la política de concesión de indultos? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál y por qué? Si es negativa, ¿por qué no?

Apéndice V

Opinión de los entrevistados acerca de la tradición de conceder indultos por Semana Santa

Incluí en 8 de las 10 entrevistas —en la gran mayoría de ellas surgió espontáneamente por parte del entrevistado— una referencia a la tradición de conceder indultos por Semana Santa y/o a petición de cofradías. Así mismo, se hizo referencia al supuesto «privilegio» que ya he mencionado en el Apéndice I. Aquí resumo las opiniones al respecto de los entrevistados.

En opinión de Liborio Hierro, el problema no era durante su periodo tanto que hubiese solicitudes por parte de cofradías a través de las Audiencias como que a veces solicitaban el indulto de personas que, de acuerdo con sus criterios, no debían ser indultados. Así, dice el exsubsecretario, «nos llegaron violadores que no sé quién había decidido que le pedían el indulto, llevaban cumplidos 3 años, muy poco. ¡Locos, ni hablar! No queremos eso, busquen uno que haya cometido un delito contra la propiedad. [Eran] cosas de esas que llegaban de las Audiencias, que si la cofradía tal... “No, mire usted, busquen otro y a ser posible un delito contra la propiedad, ligerito y tal”».

Para Tomás de la Quadra-Salcedo, es una «tradición que habría que acabar con ella». Bien es cierto que en su opinión, por otra parte, es gente que podría merecer el indulto. Por lo que confirma que «papeleo hay que hacer el mismo». Pero en su opinión, el

hecho de que lo pida una cofradía no es distinto a que lo pida un club de fútbol (*sic*). Recuerda que esta tradición tenía un gran éxito. Enseguida la prensa se interesaba por ello en fechas cercanas a la Semana Santa. Concluye que, desde luego, no es tal privilegio el pretendido: para él, todo se queda en un envoltorio.

Opinión distinta tiene Margarita Robles, según la cual «la Semana Santa ya no es un fenómeno religioso, es un fenómeno social y es un fenómeno cultural y las cofradías no son un fenómeno religioso, sino social y cultural, y yo te puedo decir de mi experiencia en ese tiempo que siempre la gente que nos proponían era gente que estaba en tercer grado, siempre en tercer grado, o sea que era gente que estaba en la calle ya, y por lo tanto, lo que se hacía era que no estuviera en tercer grado». En su opinión, es una tradición más de la Semana Santa que, sin embargo, no molesta a la gente. «A la gente lo que le cabrea es que el corrupto o el terrorista esté en la calle». Termina diciendo que «es una tradición, igual que hay una tradición en el día de acción de gracias en EEUU, se indulta un pavo y se monta el pollo alrededor del pavo».

Juan Alberto Belloch empieza recordando que él restableció el «privilegio para el Justicia de Aragón». En cualquier caso, defiende que «es una pura tradición, pero está vacía de contenido». Añade que las cofradías «siempre pedían asesoramiento y solamente actuaban conforme a la opinión ya previamente transmitida por el Ministerio de Justicia, si fuera de otro modo, tienes toda la razón, no tendría ningún sentido porque sería inconstitucional o inútil, una de las dos cosas. Esto es respetar la tradición, en mi caso incluso recoger una vieja tradición». Concluye diciendo que «no es más que como una especie de concesión retórica a estas antiguas hermandades, que carece de contenido material».

Para Ignacio Astarloa esto no es más que una tradición que nadie se ha cuestionado y, en consecuencia, se admite. Señala que jurídicamente es indulto como los demás y que si el ministro de turno quisiese acabar con ella, no habría ninguna consecuencia ju-

rídica, desde luego. En cualquier caso, según el tenor literal de la redacción del indulto que se concede en virtud del supuesto privilegio otorgado por Carlos III ya discutido, confirma que no es que se dé tal indulto por dicho privilegio, sino que, de acuerdo con la redacción, se estaría solicitando porque se tiene privilegio para ello... Aunque acto seguido confirma que no hay tal privilegio puesto que todos los ciudadanos pueden pedir indultos.

Juan Fernando López Aguilar, «por increíble que parezca, son instituciones, por decirlo así, de derecho consuetudinario». Continúa diciendo que «tú [como ministro] transiges con la apariencia, con el envoltorio, pero te aseguro que no existe nada de real en esa presentación, en ese celofán, que envuelve esos indultos, esos indultos son indultos perfectamente reglados, perfectamente conformados con el resto de la dinámica de los procedimientos administrativos de indulto en todos los demás casos, perfectamente visados, de acuerdo con exactamente los mismos criterios, sólo que por esa tradición histórica se reviste algún indulto de los que otorgan en el entorno de la Semana Santa...». En su opinión, «resulta inconcebible que, traído de la historia, pueda todavía tener lugar ese formalismo que en el envoltorio de una petición de cofradías en las fechas de la Semana Santa permite vestir como tal un indulto que, en lo demás, es perfectamente análogo a los indultos reglados en la ley y exactamente en las mismas condiciones jurídicas y administrativas que el resto de los indultos». Concluye diciendo que «todo eso me parece perfectamente revisable, desde el punto de vista de lo que una Constitución sería, de la laicidad del Estado [...], eso debería desaparecer. En el momento no era un problema, no me lo presentaron como tal, y decidí no abrir esa carpeta, decidí no *enfollonar* esa carpeta [...], ahora es el momento de revisar todas estas cosas».

Juan Bravo desconocía la tradición: «Cuando el primer año, en la primavera de 2012, el Jefe de División me dice: “Te subo esta tarde los indultos de Semana Santa”, digo “¿qué?”: “Indultos de Semana Santa”, y me cuenta la historia: “En Semana San-

ta hay una tradición por la que se conceden los indultos a través de las peticiones... Son indultos normales, lo que pasa es que quien presenta la petición es la cofradía equis...”». En cualquier caso, sostiene que «no tiene ninguna diferencia, simplemente es una tradición, se focaliza la atención ahí». Concluye diciendo que «si rompes esa tradición, que no genera ningún problema, porque mantenerla no genera ningún problema...; pero si la rompes, generaríamos un conflicto social, entre comillas, en determinadas localidades vinculado a la Semana Santa».

En cualquier caso, todos comparten la opinión de que se trata simplemente de una tradición puramente retórica. Hay diversidad de opiniones en cuanto a la necesidad o conveniencia de suprimirla, siendo mayoritaria entre los entrevistados la opinión de mantener el estado de cosas tal cual se encuentra mientras no sea reclamado un cambio sustancial por la mayoría social.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR CONDE, A., GARCÍA ESPAÑA, E. y BECERRA MUÑOZ, J. (2013). «Política penitenciaria según expertos». XI Congreso de la Federación Española de Sociología.
- AGUILAR CONDE, A., GARCÍA ESPAÑA, E. y BECERRA MUÑOZ, J. (2012). «Realidad y política penitenciaria». *Boletín Criminológico* (136), art. 4.
- AVILÉS FARRÉ, J. (2003). «Tendencias del delito en España». Seguridad ciudadana y globalización: XIV Seminario Duque de Ahumada. Madrid: Ministerio del Interior.
- BAUMGARTNER, F.R. y CHAQUÉS BONAFONT, L. (2015). «All news is bad news: Newspaper coverage of political parties in Spain». *Political Communication*, 1-24.
- BAUMGARTNER, F.R. y CHAQUÉS BONAFONT, L. (2013). «Newspaper attention and policy activities in Spain». *Journal of Public Policy*, 33 (1), 65-88.
- BAUMGARTNER, F.R. y JONES, B.D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2ª ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, F.R., DE BOEF, S.L. y BOYDSTUN, A.E. (2008). *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*. New York: Cambridge University Press.

- BAUMGARTNER, F.R., JONES, B.D. y TRUE, J.L. (2007). «Punctuated-Equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking». En P. SABATIER (ed.), *Theories of the Policy Process* (2ª ed., pp. 155-188). Westview Press.
- BELMONTE, E. (2015). *Españopoly. Cómo hacerse con el poder en España (O, al menos, entenderlo)*. Barcelona: Ariel.
- BOYDSTUN, A.E. (2013). *Making the news: Politics, the media and agenda setting*. Chicago: University of Chicago Press.
- CAAMAÑO ALEGRE, J. (2005). «Recortes del gasto y deterioro del servicio: una nota sobre la política penitenciaria en España (1997-2004)». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4 (2), pp. 241-259.
- CHAQUÉS BONAFONT, L., PALAU, A. y BAUMGARTNER, F.R. (2015). *Policy Dynamics in Spain*. London: Palgrave.
- CHAQUÉS BONAFONT, L., PALAU, A. y MUÑOZ, L. (2014a). «Government and opposition dynamics in Spain under the pressure of economic collapse and debt crisis». *The Journal of Legislative Studies*.
- CHAQUÉS BONAFONT, L., PALAU, A. y MUÑOZ, L. (2014b). «Policy promises and governmental activities in Spain». En C.G. PEDERSEN y S. WALGRAVE (eds.), *Tracing Political Attention: A novel approach to Comparative Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- CID MOLINÉ, J. (2008). «El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y Remedios». *Revista Española de Investigación Criminológica* (6).
- CID MOLINÉ, J. (2002). «El sistema penitenciario en España». *Jueces para la Democracia* (45), 15-27.
- CID, J. y TÉBAR, B. (2010). «Spain». En N. PADFIELD *et al.* (eds.), *Release from Prison: European policy and practice* (pp. 358-392). London: Taylor & Francis.
- CORROCHANO, D.H. (2011). *¿Desencuentro en el pasado? Los party frame de la memoria en el parlamento español*. CSIC. Madrid: CSIC.
- CRAWFORD, N. C. (2006). «Policy Modeling». En R. E. GOODIN, M. MORAN y M. REIN (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- DOVAL, A. (2011). «Las concesiones de indultos en España (2000-2008)». *Revista Española de Investigación Criminológica* (9).
- DOWNES, A. (1972). «Up and down with ecology: the issue-attention cycle». *Public Interest*, 38-50.
- DUNKEL, F., VAN ZYL SMIT, D. y PADFIELD, N. (2010). «Concluding thoughts». En N. PADFIELD *et al.* (eds.), *Release from Prison: European policy and practice* (395-444). Reino Unido: Taylor y Francis.
- GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2007). «El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la Ciencia Política». *Andamios. Revista de Investigación Social*, 3 (6), 199-216.
- HEISE, M. (2003). «Mercy by the numbers: an empirical analysis of clemency and its structure». *Virginia Law Review*, 89 (2), 239-310.
- HERRERO BERNABÉ, I. (2012). *El Derecho de Gracia: indultos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- JIMÉNEZ, J.L. y ABREU, J. (próxima publicación). «Pardon dos not forgive democracy: econometrical analysis of pardons in Spain». *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*.
- JIMÉNEZ, J.L. y ABREU, J. (trabajo en progreso). «¿Son progresivos los indultos en España?».
- JONES, B., LARSEN-PRICE, H. y WILKERSON, J. (2009). «Representation and American Governing Institutions». *The Journal of Politics* (71), 277-290.
- KELLSTEDT, P. y WHITTEN, G. (2013). *The Fundamentals of Political Science Research* (2ª ed.). New York: Cambridge University Press.
- LARRAURI PIJOAN, E. (2009). «La economía política del castigo». *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- MADRID PÉREZ, A. (2014). «El indulto como excepción. Análisis de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012». *Revista Crítica Penal y Poder* (6), 110-133.
- MAYORAL DÍAZ-ASENSIO, J.A. y MARTÍNEZ I COMA, F. (2013). *La calidad de la Justicia en España: ¿Cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las instituciones judiciales y qué se puede hacer para*

- mejorarlas?* Fundación Alternativas. Madrid: Fundación Alternativas.
- MOORE, K.D. (1989). *Pardons: Justice, Mercy and the Public Interest*. New York: Oxford University Press.
- PADFIELD, N. (2010). *Release from Prison: European policy and practice*. London: Taylor & Francis.
- PAUL, S. (2007). «The need for better theories». En P. SABATIER (ed.), *Theories of the Policy Process* (3-20). Estados Unidos: Westview Press.
- PERES NETO, L. (2010). *Prensa, política criminal y opinión pública: el populismo punitivo en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- PETERSILIA, J. (1998). «Probation and Parole». En M. TONRY (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment* (563-588). New York: Oxford University Press.
- ROBERTS, J. y STALANS, L. (1998). «Crime, Criminal Justice and Public Opinion». En M. TONRY (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment* (pp. 31-57). New York: Oxford University Press.
- RUCKMAN Jr., P.S. (1998). «President centered and Presidency centered Explanations of Federal Executive Clemency Policy». *Presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association*: Atlanta, Georgia.
- SÁNCHEZ-VERA GÓMEZ-TRELLES, J. (2008). «Una lectura crítica de la Ley de Indulto». *InDret. Revista para el Análisis del Derecho* (2).
- SCHATTSCHEIDER, E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- SCHRODT, P. (1988). «Construcción de modelos matemáticos». En J. MANHEIM y R. RICH (eds.), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política* (pp. 255-279). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- SERRANO GÓMEZ, A. (2011). «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España». *Revista de Derecho Penal y Criminología* (6), 425-454.

- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2011). *Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Aproximación a través de estudios de caso*. Murcia: Universidad de Murcia.
- SIMS, C.A. (1982). «Policy Analysis with Econometric Models». *Brooking Papers of Economic Activity* (1), 107-164.
- SNACKEN, S., BEYENS, K. y BEERNAERT, M.A. (2010). «Belgium». En N. PADFIELD (ed.), *Release from Prison: European policy and practice* (pp. 70-103). London: Taylor & Francis.
- TAHORIA CORTÉS, J.J. (2003). *La imagen ciudadana de la Justicia*. Fundación BBVA. Madrid: Fundación BBVA.
- TONRY, M. (ed.) (1998). *The Handbook of Crime and Punishment*. New York: Oxford University Press.
- VALLÉS MARTÍNEZ, M.S. (2002). *Entrevistas cualitativas* (Vol. 32). Madrid: CIS.
- WHITFORD, A.B. y OCHS, H.L. (2006). «The Political Roots of Executive Clemency», *American Politics Research*, vol. 34, 6, November, 825-846.

Referencias web

BOE

www.boe.es

Banco de datos del CIS

www.analisis.cis.es/cisdb.jsp

Buscador de intervenciones del Congreso de los Diputados

www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones

Buscador de Sentencias del Poder Judicial

www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp

Comparative Agendas Project

www.comparativeagendas.info

El Indultómetro

www.elindultometro.es

Hemeroteca diario *ABC*

www.hemeroteca.abc.es

INE

www.ine.es

Spanish Policy Agendas Project

www.ub.edu/spanishpolicyagendas

Anexo

Transcripción de las entrevistas

Las entrevistas aparecen en el mismo orden que en la Tabla 5.1, de acuerdo con fecha de ocupación del cargo y nivel jerárquico. El cuestionario se incluye en el Apéndice IV. La transcripción de las entrevistas ha sido realizada por Mila Badules, a quien reitero mi agradecimiento. La corrección y adecuación, por el autor.

Entrevista a Liborio Hierro Sánchez-Pescador

Madrid, 19 de febrero de 2015

DBI [Presentación, similar en todas las entrevistas]: Estoy tratando de averiguar cómo funciona la toma de decisiones dentro de los órganos de gobierno. Busco comprender cómo funciona esa toma de decisiones, qué variables se tienen en cuenta, etc. Por lo tanto, no quiero ir a ningún caso concreto, quiero ir al proceso más general. Como le digo, mi tesis principal es que el Gobierno atiende a una racionalidad, o sea, que toma las decisiones de manera racional, atendiendo a una serie de factores y por lo tanto no las toma aleatoriamente, o sea, no son decisiones tomadas de la noche a la mañana porque al ministro se le ocurren. El estudio de caso que yo estoy desarrollando es el de por qué se conceden a lo largo de estos 40 años de democracia un número de indultos por año en vez de otro. Lo que me lleva a plantearle la primera pregunta, que es la siguiente.

DBI: Esta pregunta es sobre el número de indultos durante su mandato, porque usted fue subsecretario durante un largo periodo de tiempo, en comparación con otros subsecretarios que han estado un tiempo más reducido, pues seguramente la visión será diferente. Le quería preguntar primero por qué o a qué se debió ese mínimo histórico que se produjo en el año 1984-1985, en comparación con el año anterior, que se ve que había bastantes más, en torno a 700. Bajamos entonces a menos de 70. Fue el mínimo histórico de toda la democracia y por qué luego volvió a producirse ese incremento temporal.

LHSP: Se produce del 83 al 85... Y luego se mantiene relativamente bajo hasta el 93.

DBI: Efectivamente y luego el máximo de la época socialista se produce con Belloch y con Margarita Robles como subsecretaria.

LHSP: Me gustaría para un estudio científico aunque sea para la parte de opinión, dar opiniones fundadas, no tertulianas. Con-

servo todos los gráficos que yo me hice de los años de nuestra gestión sobre la legislación, la cuestión, económicos, etc. Lo que me da miedo al responderte esta primera pregunta es equivocarme, pero bueno. Yo creo que ahí influyeron dos factores, ni siquiera era consciente si me hubiera preguntado antes de ese bajón. En primer lugar creo que en 1983 aprobamos una reforma del título preliminar del Código Penal que debió tener alguna incidencia. Es que no estoy seguro, yo creo que fue como consecuencia de algunas reformas penales, pero claro, la del 83 fue sólo del título preliminar, pero alguna incidencia tuvo que tener en que saliera gente de las cárceles como consecuencia de esas reformas, porque en aquellos años se generó una gran campaña contra el Ministerio por aquello de que estábamos poniendo muchos delincuentes en la calle. Eso, si es así, pudo influir en que indultos más evidentes no fueran necesarios, eso lo podría mirar ahora.

DBI: En 1988 sí que se reformó la ley del indulto, para suprimir la necesidad de motivación, que al fin y al cabo no se motivaba nunca en el Real Decreto...

LHSP: No se motivaba nunca, yo no sé si influyó una excarcelación, la reforma de la prisión provisional... Porque esa sólo afectaba a los que no estaban condenados, y eso no tiene nada que ver con el indulto. Y luego iba a decir, el segundo motivo sí lo recuerdo: a mí y al principio al ministro, el indulto nos resultaba una medida, digamos, de carácter excepcional y, en ese sentido, antipática de carácter, nos parecía que no se podían dar los indultos con la ligereza que se venían dando y tratamos de ser, y eso sí lo recuerdo siempre, bastante restrictivos. Nos negamos, tuvimos muchos líos. A los indultos que se consideraban por lo menos un derecho subjetivo de ciertas entidades, que llegaba la Semana Santa y decían, «vamos a indultar —te contaba la Audiencia de Murcia— a no sé quién»; «no, usted no indulta a nadie, usted puede pedir un indulto»; «pero es que el indulto este es por la procesión del Jesús de no sé qué», bueno, pues «será una tradición, pero si me manda usted algunos casos llamativos...»; «es que hemos acor-

dado a petición de la cofradía no sé qué... La Audiencia ha acordado indultar a tal y era un violador o no sé qué»; «usted no puede indultarlo». Hubo muchos jaleos de esos. Es decir, el indulto no nos resultaba, sobre todo en la primera etapa del ministro Ledesma, una institución amable o simpática de la que se pudiera abusar. Quiero decir, en eso yo sí recuerdo que quisimos ser restrictivos; es más, varias veces planteamos la eventualidad de cambiar la ley para regularlo más, lo cual se hizo un poco después y con poca regulación, porque realmente con la ley de 1870 no hacía falta motivación. Luego, el indulto total, que exigía la conformidad o el informe favorable del Tribunal, del Ministerio Fiscal y de la víctima, era facilísimo de eludir, porque en el momento en que hubiera cumplido algo, el indulto ya no era total aunque hubiera cumplido un día. Quiero decir que a la diferencia que había entre indulto parcial y total con la ley de 1870, era sin necesidad de fraude de ley, puramente nominal, porque con que el tipo hubiera cumplido un día, o con que en lugar del indulto total le dieras una conmutación de 30 años de cárcel por una multa de 20 duros ya no era indulto total. La primera parte me gustaría verla, porque claro, la reforma del 83 tuvo algo de derecho sustantivo. En la ley orgánica del 83, del 25 de junio de reforma urgente y parcial del Código Penal, además de reformar el título preliminar se despenalizaba el consumo de drogas y bueno, tendría que leerlo despacio para ver qué otra cosa sustantiva había que tuviera efectos excarcelatorios amplios. Por lo menos estaba menos justificada y también había más reacción en la prensa, de que estábamos despenalizando, hablando así de memoria.

DBI: Digamos, como se trata de la primera época del primer gobierno socialista, como ha dicho usted, se contuvieron más a la hora de aplicar esta medida de gracia que podía tener algún tipo de connotación ligada a los antiguos regímenes...

LHSP: Sí, yo creo que puedo confirmar con la debilidad de 32 años, y una mala memoria, que por un lado al menos influían estos dos factores: uno, a nosotros el indulto no nos entusiasmaba y co-

mo tú decías, llegaba el gobierno socialista... Pero por otro lado la reforma del 83 ya implicó despenalizaciones, excarcelaciones como efecto derivado, y la reacción en la prensa y la derecha era que... Se unió también con la reforma de la prisión provisional, con lo cual quiero decir que había menos motivos políticos, ideológicos y sociales para tramitar muchos indultos. La segunda es que no nos entusiasmaba, yo siempre creí que había que acabar con ese sistema de indultos. En el sistema de indultos soy muy selectivo.

DBI: Le quería preguntar por este último descenso del último año del señor Gallardón, en el que se concedieron en torno a 70 indultos, aproximándose al mínimo de su etapa. ¿Qué cree que ha influido en ese descenso llamativo y, segundo, cree que uno de esos factores es la opinión pública?

LHSP: Yo creo que sí, que uno de esos factores es la opinión pública e incluso la opinión, digamos, de la comunidad jurídica; así como en tiempos no había... Por ejemplo, cuando habla del 83, había en la prensa de la derecha, que era muy dominante, una reacción contra todo, contra el Ministerio de Justicia y todo lo que sonara a «progre» en ese aspecto liberal, y se quejaban todos los gremios, los joyeros, no sé qué. Continuamente el *ABC* de portada, que habíamos puesto en la calle, que los presos entran por una puerta y salen por otra, todo eso era más social pero menos jurídico. Sin embargo, más recientemente en la comunidad jurídica y en concreto en los magistrados, los tribunales de Justicia, y en las Audiencias, hay un serio rechazo al indulto como actividad político-administrativa. Oiga, después de juzgarle y condenarle, esto de que a los 3 días... Y ha habido reacciones muy fuertes porque además antes de Gallardón los gobiernos de Aznar lo usaron y alguna vez los socialistas también en casos políticamente muy relevantes, como indultar en poco tiempo. Yo creo, como me pide una opinión, que efectivamente esa opinión político-jurídica y jurídica ha influido mucho en que haya ese rechazo en la comunidad especializada, que vean mal, porque se ha abusado no sólo en número y en falta de motivación, sino... De hecho el Supremo ya

se ha «cargado» algún indulto, que esto antes parecía que era algo impensable, con lo cual han cambiado mucho las tornas y ha habido indultos políticos, en casos de corrupción, etc., muy escandalosos... O sea, yo creo que eso ha influido mucho. La prueba de ello es que aquí tenemos recién aprobado un proyecto de investigación que va a tratar sobre lo que tú estás investigando, sobre cómo ha sido la política de indultos, cuál es su justificación y los que formamos parte de ese proyecto de investigación somos los de penal, algunos de filosofía... Yo no conozco ninguno que esté a favor del indulto, o sea que la mayoría queremos o que desaparezca la institución o que se regule de una forma que sea realmente extraordinaria, con lo cual dejaría de ser el indulto tradicional, pero bueno. Yo creo que sí que ha influido eso.

DBI: Hablaba de lo que en Ciencia Política se llama opinión publicada, la de los medios escritos, etc., y también ha hablado de la opinión de los expertos tanto judiciales como académicos, este tipo de comisiones... ¿Cree que influyó de alguna manera esa opinión jurídica durante su etapa?

LHSP: No, no creo que nadie que yo supiera protestara de los indultos ni se preocuparan de ellos. Me refiero al Tribunal Supremo, las Audiencias, el Consejo del Poder Judicial, los académicos... Yo nunca oí quejas, [aunque] el sistema a mí me parecía dispartado.

DBI: ¿Tuvieron en cuenta, en algún momento, por ejemplo, otras variables como pueden ser el presupuesto de que disponía Instituciones Penitenciarias, los recursos de que dispone el Estado para mantener el sistema penitenciario?

LHSP: En la época en que yo estuve, que es mucha, son casi 8 años, 7 años y pico, no es verdad. Nunca utilizamos el indulto para vaciar cárceles, aparte de que el número era bajo, aunque sea el número alto era muy poco, pero bueno...

DBI: Si no influyeron, por ejemplo, los presupuestos o los recursos de que dispone el Estado, ni tampoco influyó, digamos, la opinión académica, ¿cuáles cree que fueron los factores que más

influyeron en esa concesión, que hemos visto que fue reducida, más allá de la opinión publicada en los medios? ¿Cree que influyó algún otro factor?

LHSP: ¿En la reducción?

DBI: Sí, en la concesión, en el número, ¿recibieron órdenes del ministro, del presidente, hubo algún tipo de variable que se tuvo en consideración aparte de ese ánimo de restringirlo?

LHSP: No. En mi opinión es muy grave el indulto, porque es un perdón de una pena que se ha puesto después de un procedimiento de acuerdo con la ley y, bueno, es que los indultos los pedía todo el mundo, y los sigue pidiendo todo el mundo, supongo, encima no exigían ni costas, ni tasas, ni abogados, ni procuradores: era hacer un papel, y claro, los abogados lo hacían. Los que eran más serios, a los que prestábamos una atención mayor era a los propuestos por las propias autoridades judiciales, que eran pocos, en aquella época muy pocos. Lo otro, todo el mundo pedía el indulto, y además, como no estaba tasado, como no estaba regulada la negativa, no lo dabas y te lo volvían a pedir al año siguiente. La sección de indultos entonces era una sección dentro del servicio de asuntos de gracia. Ese servicio dependía directamente de la Subsecretaría, era un despacho semanal, para los Consejos de Ministros, el letrado que lo llevaba, que era un letrado del cuerpo de Letrados del Ministerio de Justicia, que entonces existía, me traía a mi mesa cada semana un montón, pero un montón. A veces decía, «no hay tiempo, no podemos despachar hoy todos», y claro, la mayoría era tramitar por tramitar porque no había ningún motivo extraordinario de nada, es decir, «fuera». Tampoco teníamos que hacer un acto negativo, que no sé si ahora se requiere en la regulación actual...

DBI: ¿Se comunicaba que no había sido concedido?, porque no se puede volver a pedir en un año.

LHSP: Claro, se comunicaba y al año te lo volvían a pedir. Entonces se comunicaba simplemente que se había elevado el expediente, que no se había concedido y hasta el año no podían pe-

dirlo, correcto. En los únicos que había una influencia, una dirección política y que se veían distintos es los que tenían que ver con el terrorismo de ETA, exclusivamente.

DBI: ¿Había alguna categoría de delitos que estuviera no excluida porque legalmente no lo está, sino que ustedes rechazasen la concesión de indultos para algún tipo de categoría delictiva?

LHSP: Sí, y vuelvo a decir que hablo de memoria, pero yo creo que sobre todo en la etapa de Ledesma éramos muy claros y compartíamos que los delitos de violación o agresiones sexuales no, salvo alguna circunstancia extraordinaria, porque a veces, si te encontrabas con un señor que llevaba 30 años que estaba enfermo de cáncer, no sé... Bueno, pero eran casos muy extraordinarios, pero que en tramitación normal [no]. Es más, algunos de los casos que contaba y en los que tuvimos problemas era por eso: nos llegaron violadores que no sé quién había decidido que le pedían el indulto, llevaban cumplidos 3 años, muy poco. ¡Locos!, ni hablar, no queremos eso, busquen uno que haya cometido un delito contra la propiedad. Eso recuerdo haberlo visto más de una vez, con cosas de esas que llegaban de las Audiencias, que si la cofradía tal... No, mire usted, busquen otro y a ser posible un delito contra la propiedad, ligerito y tal, no me vengan con delitos contra la integridad sexual, que no pasamos por ahí, pero era criterio nuestro, eh. Yo digo que en el Gobierno sólo teníamos reuniones serias con Interior e informábamos a Presidencia y a veces se discutía con los asuntos que tenían que ver con el terrorismo.

DBI: ¿Entonces el jefe o la persona encargada del servicio de indultos le presentaba a usted, como subsecretario, dos carpetas, o cómo funcionaba ese proceso?

LHSP: Venían en carpetillas, los expedientes eran normalmente muy pequeños, carpetillas verdes y podía haber en la mesa...

DBI: Le estoy preguntando, porque eso no lo conozco, si le presentaban dos bloques, uno de aquellos que estaban informados favorablemente y otros desfavorablemente, o cómo funcionaba ese proceso.

LHSP: El letrado era G. F. hijo. Durante todo mi periodo, el letrado que llevaba el servicio de asuntos de gracia los traía y yo veía todos; es decir, él no me proponía estos sí, estos no; él sabía los criterios que usábamos y entonces, si había informes en contra y no eran relevantes y no había ninguna circunstancia, pues me iba informando y era que no; y luego veíamos los que se podían proponer, cuando decían «satisfacción, criterios legales, los informes, el indulto total, no sé qué», y tenían alguna circunstancia relevante, pues entonces los veíamos uno a uno y yo tomaba la decisión y luego al ministro le informaba simplemente de los que proponíamos llevar al Consejo de Ministros, y normalmente, salvo cosa extraordinaria, dejando al margen los que tuvieran que ver con terrorismo, que esos ya digo que tenían su tramitación no formal, sino informe especial, porque entonces informábamos a Interior y a veces había alguna reunión, eso era distinto. Pero si no, eran indultos de ese tipo, lo normal es que yo le decía al ministro, «esto sí y tal», y salvo en alguna cosa extraña como la que te he comentado antes de que le hubieran llamado de una Audiencia que ha puesto mucho interés, un magistrado, o el presidente de Audiencia, que hubiera informado...; salvo esos, no había generalmente mayor atención, se seguían los criterios. Yo le decía al ministro, «esta semana tenemos estos cuatro, y los demás hemos dicho que no se llevaban y punto». Es más, de indultos sí que se informaba al ministro y siempre iban a Índice Rojo, es decir no se resolvían. Siempre el ministro, por lo menos, llevaba la posibilidad de decir en el Consejo de Ministros cuántos se habían dado.

DBI: Entonces usted los comentaba con el ministro antes, pero no pasaban por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

LHSP: Por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios pasaba todo, lo que pasa es que había un Índice Negro en el que iba todo y luego de ahí salía un Índice Verde, que era lo que nosotros habíamos aprobado y no veían los ministros, que se

consideraba innecesario y bueno, nos presidía el vicepresidente del Gobierno primero y luego el ministro de la presidencia y lo que iba al Índice Rojo, que es lo que iban a discutir, entonces en el negro aparecían los indultos, aparecía todo, con proyectos de ley y todo. Pero yo creo que los indultos, aquí también hablo de memoria, tendría que mirarlo, no pasaban a verde, porque se suponía que el ministro siempre informaba de que había...

DBI: Entonces ya discutían los más controvertidos, por decirlo de alguna manera.

LHSP: Sí, había alguno, pero esto también lo estoy diciendo de memoria, sí creo que era así.

DBI: ¿Cree usted que el hecho de que un gobierno sea de un signo político o de otro, básicamente en democracia, que sea del PP o del PSOE, puede tener una especial relevancia en la concesión global de indultos? Ya no digo en caso concreto de un político determinado. Formulado de otra forma, que el hecho de que un Gobierno sea en principio progresista o más conservador puede tener su incidencia global en esa concesión.

LHSP: Creo que podría [tenerla], pero hablo sin tener datos para decirlo. Creo que podría tenerla en el sentido de indultar determinados delitos con mayor generosidad. Creo que, por ejemplo un Gobierno más progresista podría ser más favorable a indultar delitos que infringen tipos penales con los que no está de acuerdo, por ejemplo, colaboraciones en aborto. Para un Gobierno que cree que hay que reformar la ley del aborto o delitos de tráfico de estupefacientes, digamos minorista, estupefacientes no graves, de hachís... Creo que eso podría ocurrir y viceversa, que un Gobierno con otra ideología podría ser mucho más proclive, mucho más generoso a indultar delitos de corrupción económica. No me puedo pronunciar, porque no me gustan nada las tertulias que oigo por la radio y no tengo los datos, pero me atrevería a decir que de esto se podrían obtener datos, aunque creo que un investigador como usted podría obtener datos que confirmaran eso, pero creo que eso sí que puede ocurrir. Ahora, en cuanto a la can-

tividad, yo no creo que la ideología de un Gobierno tenga que ver, podría alguna circunstancia social determinada favorecer el que en un momento se dieran muchos indultos: hay muchos presos de determinados delitos menores o las cárceles están muy llenas. Pero vamos, no lo creo, creo que ideológicamente en la cantidad no, más bien el talante de un ministro sí que puede influir en que le guste mucho, o un presidente de Gobierno que diga «vamos, que eso se ve bien», o al revés, «oiga, esto no es serio, las leyes hay que cumplirlas».

DBI: Esta estadística que le he enseñado al principio en realidad no es ninguna estadística oficial, es una estadística que publicó un funcionario del Ministerio en el anexo de su tesis doctoral, el señor Herrero, que es funcionario del Ministerio además desde hace bastante años. A fecha de hoy todavía no existe una estadística oficial. El subsecretario que acaba de abandonar el Ministerio, el señor Juan Bravo, me dijo que ya estaba preparada una aplicación informática para publicar estadísticas oficiales. Le quiero preguntar por qué este tipo de datos, al menos durante su etapa, no se incluían como sí se incluían otros datos, por ejemplo las cartas de naturaleza, en las memorias o los anuarios del Ministerio de Justicia; es decir, ¿había algún motivo especial para excluir esta estadística de esa publicidad?

LHSP: Pues no, que yo sepa. Además, ni siquiera tenía conciencia de que las cartas de naturaleza aparecieran y esto no, porque además los indultos no se pueden esconder, se pueden esconder los denegados, es decir se pueden esconder de la estadística los expedientes que han pasado por tus manos y los que has denegado, el volumen de peticiones, pero los concedidos, que sería lo interesante, no tendría ningún sentido ocultarlo porque están en el BOE, o sea cualquier estudioso o cualquier político de la oposición o cualquier periodista, cualquiera puede controlar los indultos que se daban.

DBI: Entonces no había en principio ningún motivo, simplemente no se lo plantearon.

LHSP: No, me pilla de sorpresa pero ya digo, no podía haberlo porque todos los indultos, todos, se publican en el BOE, no puedes ocultarlos.

DBI: En Ciencia Política tenemos un concepto que es el de *frame*, que consiste en que estamos observando, por ejemplo, este o cualquier objeto, también los objetos sociales, por llamarlos de alguna forma, y a pesar de que vemos una misma realidad, estamos percibiendo matices diferentes, porque se ven desde diferentes perspectivas. Le quería preguntar, porque percibo la existencia de dos *frames* principales, uno que sería el comúnmente aceptado según el cual los indultos pueden servir para evitar injusticias derivadas de la estricta aplicación de la ley que, digamos, sería el que ha venido predominando a lo largo del tiempo. Sin embargo, estoy apreciando la emergencia de un nuevo *frame* que sería el de que los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes y un exceso del poder ejecutivo. ¿Cree o comparte esa opinión, basada por supuesto en datos, de que en la actualidad está emergiendo en las diferentes opiniones, en la opinión pública, en la publicada e incluso en la académica de expertos, etc. este otro *frame*? Incluso sin dejar de percibir el indulto como es, institución clásica para evitar injusticias, se hace hincapié en este otro aspecto del indulto.

LHSP: Yo estoy completamente de acuerdo, creo que eso está surgiendo como hablábamos antes. Se ha visto muy acuciado, muy incrementado, por eso que he comentado yo de que ha habido algunos [casos] escandalosos por su relieve político, de la utilización del indulto. Pero ya veo cada vez más presente esta opinión, por lo menos en la comunidad jurídica, de que el indulto es una institución vieja, caduca y que hay que controlar, porque efectivamente es un atentado a la división de poderes y al principio de legalidad, porque la legalidad para imponer la pena es muy estricta, muy rígida al principio de la legalidad penal de la sanción, juicio, defensa, igualdad de armas, pruebas, o sea, intervención de las pruebas mal conseguídas, todo un sistema garantista muy fuerte que luego puede aca-

bar con un acto administrativo sin control ninguno. Quitas a una persona la pena y a otra no, yo no creo que el indulto haya servido nunca para eso que has mencionado, es decir, para hacer justicia...

DBI: En algún caso concreto se puede argumentar que sí.

LHSP: Podría, en algún caso, pero no creo que eso sea la [tónica].

DBI: Especialmente en los casos típicos de drogodependencia, de exdrogodependientes, que después de varios años deben ingresar en prisión, en ese caso...

LHSP: Sería el único caso. Pero todo eso podría sustituirse, y en parte ya existe. Es decir, si está en prisión, una correcta legislación y normativa penitenciaria puede hacer que, con control del juez de vigilancia, con control judicial, y con posibilidad de recursos y de una forma reglada y no arbitraria, se consigan beneficios penitenciarios, que uno va ganando, y redima su pena, se acelere, consiga reducciones extraordinarias en caso de enfermedad, de recuperación, de rehabilitación, de problemas familiares... Todo eso en gran parte está ya, si hay que retocar algo no sería difícil retocar el que haya facultades, tanto en la Administración penitenciaria, control judicial, bien del juez de vigilancia, bien en lo contencioso, para solucionar esos problemas y que no vayan por la vía del indulto, que esto es una vía en la que la arbitrariedad es visible. O sea, no están reglados los motivos para darlo o no darlo. Es que al ministro, al secretario de Estado o el subsecretario de turno le parece que es muy grave que un señor tenga 5 hijos y no esté con ellos, a otro le parece grave porque es muy religioso y a otro le parece muy grave porque está muy enfermo. Y, bueno, la gravedad que significa dar un indulto depende del criterio del señor que está allí sentado, o del día que tiene, de si es muy religioso o no, o si le caen mal los religiosos, o de si le gustan este tipo de delitos, y si hay uno que le molesta, y no concede el indulto y otros sí; o sea, totalmente arbitrario. Es que no tiene ni pies ni cabeza en la sociedad que vivimos hoy, es una institución antiquísima, hecha para que el rey pueda perdonar a quien le dé la gana. No tiene ni

pies ni cabeza en ese aspecto. Su falta de rigor, de legalidad y luego en algunos casos, como tú has mencionado, donde estaba más justificada, y efectivamente, les dábamos el indulto, en ese caso utilizado por todos los Gobiernos de forma habitual, a casos muy sangrantes. El drogadicto o el jovencito que tuvo no sé qué y que resulta que la pena la va a cumplir 8 años después y, mientras se ha casado, ha encontrado trabajo y tiene dos hijos y ahora le va hacer usted cumplir una pena porque robó el radiocasete de un coche hace 5 años, o los drogadictos rehabilitados... En esos casos lo que tenía que haber es regulaciones también del Código Penal que permitan la revisión condicional de la pena, etc., pero que estén regladas y que se den no arbitrariamente.

DBI: Cuál cree que sería, muy brevemente, su balance de su mandato sobre la política de indultos, en un par de ideas.

LHSP: Yo diría que la institución no nos era simpática, que estas críticas que acabamos de hacer eran compartidas por los que estábamos en el tiempo que yo estuve, el equipo directivo del Ministerio, que además fue bastante estable. Quiero decir, a mí me sucedió Fernando Pastor en la Subsecretaría, que había sido el secretario general técnico. García Morillo fue el jefe de Gabinete de Ledesma y fue también jefe de Gabinete con Múgica. Éramos un equipo bastante estable y yo creo que esto lo compartíamos, porque no se reformó...

DBI: De hecho, fue al revés, porque en el 88 se suprimió esa necesidad de justificación, que no existía ya, pero bueno. El artículo tercero de esta modificación, en el punto 3 dice «en el artículo 30 la palabra “Gaceta”, queda sustituido por “BOE”, y las palabras “decreto motivado y acordado en Consejo de Ministros”, por “Real Decreto”», por lo tanto, no motivado.

LHSP: Tienes razón, la culpa es mía que he leído sólo lo de «Gaceta» por «BOE» y no he seguido. Es verdad, decía «decreto motivado», por «Real Decreto». Tienes razón, pero yo no recuerdo, y esto lo hice yo, que hubiera ninguna intención. En realidad el decreto nunca había sido motivado, sólo en el aspecto

formal, que eso sigue igual, es verdad que cualquier acto administrativo y cualquier norma en España tiene que tener motivación, lo que pasa es que la motivación era puramente formal, era que se ha tramitado el expediente y hay un informe favorable de... En el informe favorable viene... Es decir, si alguien llevara esto a un contencioso habría que ver, porque claro, esto por lo menos para el Supremo sería que es motivación suficiente, porque al referirte en el acto a los documentos que se motiva, que sería el informe del Tribunal, que está reglado, que tenía que contar que ha cumplido, el Informe del Centro Penitenciario, el del Fiscal, y el de los perjudicados... Es decir, esa es la motivación, lo que pasa es que es verdad que esa es la motivación para darlos, pero sin embargo no para denegarlos, pero bueno, tienes razón...

DBI: Entonces, en esa motivación no hubo un ánimo de perseguir una mayor... no arbitrariedad, sino tener más manga ancha a la hora de conceder indultos.

LHSP: Yo no lo recuerdo así, pero claro, hablamos de hace mucho. Ahora que lo veo con perspectiva, esto es del 88, esto es, Ledesma todavía es el ministro, esto es curioso, porque esto es una ley que no tiene exposición de motivos, me quedo perplejo. Esta ley no tiene exposición de motivos, es increíble, ahí al lado tengo el Real Decreto del Ministerio de Justicia que tiene una larguísima exposición de motivos y sin embargo esa ley no lo tiene, qué curioso, ¿por qué hicimos eso? Fíjate, ahora ya me haces dudar de si había aquí algo para no tener que motivar, pero es que no se motivaban, o sea que quiero decir yo que la práctica de los indultos no cambió.

DBI: De hecho a otras personas que les he preguntado me dijeron simplemente que era adecuar la práctica existente a la normativa.

LHSP: Sí, yo no lo recuerdo, pero vamos, a lo mejor por terrorismo se quitó la decisión de [motivar], pero si no se venía motivando, o sea, no era necesario, no se motivaban nunca, vamos, se

motivaban en el aspecto que te digo, la motivación formal, y ya está, se hacía referencia a ello, ni siquiera se recogían lo que dijeran en los decretos. Los decretos eran de dos renglones, pero claro, tienes razón, eran sólo para adecuarlo, pero...

DBI: No obedeció, por lo tanto, o que usted recuerde, a ninguna necesidad imperiosa.

Entrevista a Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo

Madrid, 30 de enero de 2015

DBI [Presentación]: Le quería preguntar dos cosas, la primera, ¿a qué cree que se debe el descenso del último año y, en segundo lugar, si cree que la opinión ha podido influir en ese considerable descenso del último año?

TQSFC: Bueno, no sabría decirle a qué se debe el descenso. Lo que pasa es que el indulto no era, diríamos, una política deliberada, como de dar o no dar indultos, sino que había casi una especie de rutina; yo diría que estaba todo eso más o menos normalizado, en el sentido de que la gente pedía los indultos, se tramitaban por las Audiencias Provinciales o el tribunal sentenciador y entonces llegaba. Una excepción fue el caso de política penitenciaria tal vez relacionada con los casos de cuando ETA político-militar se disuelve. Allí había una política antiterrorista, paradójicamente; en fin, se trataba en ese momento de una época anterior a la mía. Me estoy refiriendo a los años finales de los 70 y 80, cuando una parte de ETA se va y entonces se utiliza a veces ese instrumento y también la política penitenciaria, pero fuera de esos supuestos era una situación donde la gente consideraba que era un instrumento más de la política penitenciaria, probablemente porque la Ley General Penitenciaria no se aprueba hasta los primeros años de los 80. Entonces ahí, efectivamente, se trata de hacer realidad el hecho de que la función de la pena es la reintegración social del delincuente. En la época de Franco estaba ese sistema de los trabajos según el cual por cada dos días de trabajo se libraba uno. Ese era el instrumento generalizado para todo el mundo, después se trata de afinar más, y decir «esto no es quién trabaja formalmente, sino quién está adaptado, quién hace cosas, quién trabaja, quién estudia también eventualmente», y es una forma de que la gente se vaya adaptando porque consigue unos be-

neficios y uno de los instrumentos de esa política era también el indulto, de forma que ya con la ley penitenciaria también ocurre que los propios jueces de vigilancia penitenciaria, las prisiones, es decir las unidades que hacen ahí un seguimiento de los presos, van pidiendo, y por supuesto quien lo va pidiendo también son los propios interesados. Ahora los interesados saben que si no van a tener un buen informe de la Administración Penitenciaria no va a salir adelante; y luego además había también otros temas que eran de equidad, o de situaciones personales familiares. Un preso al que la mujer se le ha muerto, tiene un cáncer y tiene niños digamos que ahí lo que se trata es [de hacer] una política para dar solución a casos concretos que se estaban planteando; eso se me ocurre ahora. Entonces, diríamos que todo eso a su vez con la intervención de la administración penitenciaria y de los Tribunales, dando audiencia, también a todas las partes, incluso la parte ofendida por el delito, de forma que uno se encuentra con que aquello era rutina, una rutina en algunos casos excesiva, porque la gente pedía el indulto para no entrar en la cárcel. Usted, si lo han condenado, hay que cumplir la pena, pues usted entra en la cárcel; otra cosa es que después cuando está en la cárcel... En ese sentido el indulto era un instrumento de la política penitenciaria, un instrumento. Aparte puede haber razones políticas, como digo en el caso de ETA de los *polimilis*, pero fuera de ese supuesto es una situación de la política penitenciaria que exige que se haya empezado a readaptar y a sufrir también, digamos, el castigo que merece. Pero bueno, [aparte de la] flexibilidad, yo diría que hay como una rutina, todos los días llegaban, casi todas las semanas, unos 10 o 15, no me acuerdo ya, pero había una cosa que casi era una rutina, de forma que se iba tramitando y uno lo que veía es, en fin, los informes de los tribunales y, si había alguna cosa un poco chocante, pues entonces se paraba el indulto, pero como llegaba dado como una evolución...

DBI: Claro, lo que influye en la concesión del indulto particular son las condiciones particulares de cada persona. Ahora bien,

yo no me quiero quedar sólo ahí, sino que me gustaría saber si existe algún tipo de factor, ya sea sociológico, ya sea, por ejemplo como ha apuntado, el tema de las prisiones, los presupuestos de IIPP o la población reclusa. ¿Alguno de estos factores puede influir, no ya en el caso concreto sino a nivel agregado?

TQSFC: Puede influir. Yo, en la época mía, no recuerdo que eso influyese, probablemente porque en ese momento ya se habían hecho algunas prisiones. En mi época inauguramos también varias prisiones, y por tanto tampoco la población penitenciaria era muy importante en ese momento; lo era, pero luego creo que ha aumentado más. Entonces no era un mecanismo, así como por ejemplo, yo recuerdo haber estado con la ministra de Justicia, el equivalente en Estados Unidos: ella me dijo que, de vez en cuando, cuando las prisiones las tenían llenas —que tienen unas prisiones en el sistema federal con un millón y medio de personas y en el sistema de los Estados con tres millones de personas encerrados allí, una barbaridad— decía, «es como un lavabo, cuando el agua se desborda, pues sale por [el desagüe]...». Esa era la política en Estados Unidos, aquí no creo que eso haya sido, no. Porque tampoco la situación... Se hicieron muchas [prisiones], es verdad que había habido una etapa anterior con problemas en prisiones. Ledesma tuvo problemas en las prisiones, yo tuve algún problema de prisiones, pero más bien problemas de una prisión... Un interno en Sevilla, que debía ser un hombre un poco mal de la cabeza, le cortó la cabeza a otro interno y la exhibió allí, una cosa terrible, pero quiero decir que esos problemas se pueden dar. Pero así como en los años 70, con UCD y los primeros [socialistas], había un hacinamiento en las prisiones y una inseguridad. Después ya se fueron construyendo y en la etapa mía y un poquito antes; con Asunción se hizo un plan que luego se ejecutó en mi etapa, y cumplido esto, no hacía que fuera especialmente peligroso el tema. Había alguna cárcel que me impresionó mucho... y que a mí me recordaba aquella cárcel... Yo fui a inaugurar la nueva y visité la que se había clausu-

rado, que era como aquella película de *Midnight Express*, no sé si la has visto, una que está en Turquía, una persona a la que cogen, no sé si llevaba una cosa de drogas... La peor yo creo que era la de C.: estaban allí, como cuatro filas, cuatro camas, unas encima de otras, en un dormitorio común... Después, claro, toda la política era que haya celdas separadas, pueden estar dos o tres, pero en fin, tampoco era bueno a veces dejarle aislado, porque había gente con episodios de depresión, que en estos colectivos se puede producir...

DBI: Ha apuntado al exministro Ledesma, creo que fue con él cuando se aprobó en 1988 la reforma de la Ley de Indulto, por la cual se suprimía la obligación de motivar los indultos. ¿A qué respondía? Ya sé que no la hizo usted, ¿pero a qué cree que respondía esa modificación, a tener más manga ancha a la hora de poder indultar?

TQSFC: Yo tendría que ver ahora, pues en ese momento yo no me percaté cuando llegué a qué había obedecido en ese momento, no sé por qué la ley se hizo... Pero, sabe usted que había una sentencia del Tribunal Supremo, que han debatido sobre este tema y me gustaría ver cómo se motivaban los indultos antes del 1988, cuál era la motivación.

DBI: El Real Decreto en sí no incluía nada extraordinario, quiero decir, incluía lo mismo de ahora.

TQSFC: Yo creo que lo de la motivación, que ha habido debate con las dos sentencias..., pues es difícil motivar el indulto, porque aunque dice que esto no se puede controlar, porque es verdad que esto es un ejercicio de gracia, y además, luego hay temas que no se pueden motivar mucho, porque uno queda entrampado, no porque sea excesivamente arbitrario, sino porque, probablemente al final es, porque la madre tiene hijos del señor este, no trabaja, tiene un cáncer, se ha muerto su suegra; entonces es un drama humano. Entonces, a poco que te digan que... O sea, la idea general que yo tengo de los indultos es que aquello era como una tramitación administrativa. Aunque el derecho de gra-

cia, en la época de Franco, los indultos se daban porque habían cumplido años o por lo que fuera. Salvo algunos puntuales, como estos que he dicho de ETA político-militar, respondían casi a una rutina. Yo creo que era un instrumento de política penitenciaria, y a veces, ¿cómo lo motivas? Pues empiezas a comparar unos con otros. El tipo este al que le dieron el indulto, que se anuló... Es una cosa que dices cómo es posible que ni entre en prisión. Lo habían condenado a trece años, si entra y está cinco años, tres años, y dice que el tío es ejemplar y no sé, y que dona sangre todos los meses, pero claro, un tío que es que no va a entrar, es que es una locura. Entonces evidentemente alguna motivación hay que dar, pero es difícil a veces motivar.

DBI: Entonces, en su mandato como ministro, ¿cree que no era en absoluto una política controvertida?

TQSFC: No, había algún indulto que siempre daba lugar a algún... Pero yo, claro, no tengo los datos. Yo en aquellos momentos recuerdo algunas preguntas parlamentarias y yo respondía, pero claro, yo tenía los datos entonces delante, pero digamos, no era un tema que fuera como una política general. Era un instrumento para mí de política penitenciaria básicamente, entonces no era un tema que preocupara especialmente en la política en general, era más bien un instrumento, si alguien tenía una vida estupenda y no sé qué, aparte de la política penitenciaria, también servía de alivio de situaciones particulares y muy dramáticas.

DBI: Entonces, volviendo a lo que le he preguntado al principio, cree que precisamente este descenso radical que se ha producido en el año 2014 puede obedecer a cuestiones relativas a la opinión pública o un especial escrutinio de este tipo de actividades del Gobierno.

TQSFC: Sí, yo creo que especialmente ese indulto [anulado]..., no sé si tiene que ver o no con la bajada.

DBI: Eso fue en el año 2012. Según Gallardón, la preocupación acerca de esta política en la sociedad comenzó con el indulto que el Gobierno de Zapatero otorgó al exbanquero Alfredo

Sáenz. Se ve, evidentemente también, que en el 2012 había todavía algo más de indultos, unos 200, pero en el 2014 el cambio es radical y, de hecho, desde septiembre del año pasado no hay ninguno, cuando históricamente había una base mensual de unos 10, 12 o 20. Entonces, ¿cree usted que puede haber influido decisivamente esta opinión generalizada contraria que, por ejemplo, se tiene hacia los políticos?

TQSFC: Seguramente todo eso ha influido, y eso sería acertado, es decir, si ha disminuido porque no hay razones me parece muy bien, si ha disminuido porque se tiene miedo a la opinión pública también me parece bien, porque hay que tener atención a eso, pero si es un instrumento adecuado y yo creo que lo es, para aliviar situaciones extremas, no me refiero ahora al hacinamiento de las prisiones, sino de personas que están..., que a la vez hace promesa o se ve que se está readaptando. Yo creo que es un instrumento que es efectivo. A la vez, es un instrumento también que anima a los demás a pensar, «bueno, si yo aquí me voy portando bien», pues es un poco frente a la idea del extremo rigor de la prisión, cumple la pena, tiene que dar salida para que la gente se motive...

DBI: Y durante su mandato, ¿cree que podría haberse dado el caso que a mitad de año el ministro supiese cuántos indultos se han concedido en lo que va de año y dijese, «bueno, hemos concedido demasiados»?

TQSFC: No, eso nunca ha sucedido conmigo.

DBI: Eso no ha sucedido, ¿ni a la inversa tampoco? Vamos a ver, es decir, a principio de año vamos a conceder...

TQSFC: No. Era como una organización de rutina administrativa que venía en función del tratamiento penitenciario...

DBI: ¿Por tanto cree entonces que la opinión de los funcionarios, que preparaban los informes, etc., era determinante?

TQSFC: No, porque había veces que se decía que no, porque no. Había algo un poco raro y se decía que no. Más de una vez, bastantes veces, pero era una cosa que todas las semanas venían,

aquí no respondía a una política de que vamos a dar indultos, o vamos a quitarlos...

DBI: De acuerdo. Y sin embargo durante su mandato, ¿quién cree que tenía mayor voz? Por supuesto el ministro manda más que el subsecretario, pero me refiero a si usted los examinaba concienzudamente o los delegaba en el subsecretario para que fuese una cuestión de trámite.

TQSFC: Usted sabe que ahí, en la época mía y supongo que sigue habiendo ahora, el Consejo de Ministros tenía tres índices, el negro, el rojo y el verde.

DBI: Este asunto va en el rojo, o al menos ahora.

TQSFC: Yo creo que no iba en el rojo, iba en el verde, el índice que se aprobaba por los subsecretarios a menos que en el Consejo de Ministros algún ministro reclamase algo. Entonces, yo, como ministro, los veía todos, pero los veía con el subsecretario, que era quien había seguido más la tramitación junto, yo creo, también con el director de Justicia. Me parece que también lo llevaba, y probablemente con el secretario de IIPP de la época. Entonces yo lo despachaba, por supuesto con los directores generales, cuando había proyectos de lo que fuera, de pleitos, de una dirección que habíamos estado siguiendo de siempre. Pero cuando ya venía el Consejo de Ministros, los días anteriores yo despachaba lo que llevaba, lo que yo llevaba en el Índice Rojo y lo que llevaba en el Índice Verde. El Índice Negro es lo que iba a la Comisión de subsecretarios y el Índice Verde es lo aprobado por ella que se consideraba no tanto de trámite, sino como que había acuerdo, no había habido discrepancia. Entonces, no es que hubiera una calificación de importante o no importante, sino temas con los que no había habido discrepancia alguna, se habían aprobado, que tampoco tenían un relieve especialmente, no sé: una multa que tuviera que ir al Consejo de Ministros por alguna razón, o poca cosa de política llamativa, qué se yo, si hubiera que poner una multa a una empresa importante, por decir una cosa. Eso es llamativo porque es esa empresa, o en fin, alguna cosa que fuera de esas cosas

en que a veces interviene el Consejo de Ministros. Si había acuerdo, iba en principio al Índice Verde, salvo que por la propia materia, por la importancia, o si tuviera alguna significación política, por supuesto, porque a veces era, la persona o lo que fuera, en ese caso iba al rojo.

DBI: Entonces a usted, digamos, le presentaban dos carpetas.

TQSFC: Yo despachaba primero el negro con los subsecretarios, en el sentido de que eso es lo que iba a subsecretarios y yo veía lo que iba, despachaba con los subsecretarios y cuando pasaba de ahí al verde. Ya teníamos que ver el Consejo de Ministros, propiamente dicho; esto prácticamente era una semana antes. Entonces, cuando iba al Consejo de Ministros, yo despachaba al rojo mis cosas, por supuesto me leía todos los demás ministerios que me podían interesar o me parecía que había alguna discrepancia o me habían puesto los servicios que había alguna discrepancia y del mío veía todo, incluidos los indultos, especialmente si hubiera habido alguna observación en algún indulto, que yo creo que en general no había. Yo no recuerdo que hubiera ninguna observación. Por eso digo que tenía más bien un sentido de política penitenciaria, no había otra funcionalidad, pero pudiera haberla habido, pero esas no se pueden confesar, no porque sean inconfesables, sino porque imagínese usted que hay una persona que se ha infiltrado en una banda de no sé qué y le han condenado, y probablemente, esa persona [entra en prisión] unos meses y luego al final se le da el indulto con cualquier pretexto, pero eso no se puede decir en el indulto. O sea que hay situaciones, alguna vez también me pasó esto con el tema de la política penitenciaria, el tema de ETA, en que venía la Asociación de Víctimas del Terrorismo, y decía, «bueno, le han pasado de grado a los de ETA y ustedes son muy benévolo, ya comprendemos que la ley dice tal»; «mire usted, no se equivoque, no es un problema de que lo hemos subido de grado, y que se ha ido de no sé dónde, en Tenerife, se ha ido al País Vasco, y que además le dan libertad, si le dejan el fin de semana, que se vaya a su casa, ese señor es dinamita contra el terroris-

mo». Te he contado una cosa que había pasado, un señor al que se le da permiso el fin de semana sale y le dan un homenaje porque piensan, al principio cuando empezamos con esta política, que ya había cumplido y cuando están dando el homenaje, una merienda, «bueno, me tengo que ir a la prisión»; «pero cómo que te tienes que ir a prisión»; «sí, yo es que estoy en el proceso de tercer grado, estoy procesado»; «¿cómo que usted está procesado?»; «sí, yo me vuelvo a prisión»; «¡un militar tiene que pelear! ¡Huyes o te vas!». Decía: «Para mí la guerra ha terminado». Aquello terminó con una batalla campal, el tema es si es mejor decir por qué lo das. Si yo digo les he dado esto para meter una brecha en esto, la he mos fastidiado, hay cosas que no puedes decir.

DBI: Bueno, pero eso son casos concretos.

TQSFC: Concretos, por eso a veces es difícil. Naturalmente que eso se presta al abuso, como es lógico, pero hay cosas que, la verdad, es que pedir completa transparencia en todo... Yo creo que tiene que haber transparencia. Yo diría, que el 99 por ciento de los casos son [comunes] y luego hay algunos que son delicados.

DBI: Y sin embargo, ¿cree que a lo largo de estas legislaturas, no estoy hablando de casos concretos, sino a nivel global, ha podido influir el signo político o del Gobierno a la hora de conceder indultos o no?

TQSFC: Yo no creo, no sé, la bajada esta se da en esta última legislatura, yo pienso probablemente por lo llamativo que ha debido ser...

DBI: Como puede ver, está el indulto cuasi general del año 2000 del 1 de diciembre. En 1998 también hubo otro máximo, con el señor Belloch, aunque él me dijo que no había ningún motivo especial.

TQSFC: Igual había más población penitenciaria en ese momento.

DBI: Aumentó, durante su periodo aumentó, y eso se lo comenté, pero él me dijo que en realidad no se había fijado nunca en ese dato. Quería conocer su opinión al respecto de si cree

que es una política que se puede basar en discrepancias partidistas o no.

TQSFC: Yo no creo que lo sea, no, porque en qué sentido vas a discrepar...

DBI: Por ejemplo, hay un estudio de unos juristas de la Universidad de Alicante, Doval *et al.*, que plantea como hipótesis que los gobiernos progresistas serían más benévolos y que, por lo tanto, estarían más dispuestos.

TQSFC: Porque en la época de Aznar, ¿cómo va eso?

DBI: En la primera época de Aznar es cuando se producen precisamente estos numerosos indultos.

TQSFC: Yo creo que eso es más bien reflejo, supongo yo, de algún escándalo, porque veo que la caída se produce en el 2001.

DBI: Cuando precisamente no le iba mal.

TQSFC: ¿Y qué es lo que le ocurre al 2001?

DBI: En realidad en el 2000 lo que se hizo, según me comentó el señor Astarloa, fue reducir una bolsa de solicitudes pendientes. Según el señor López Aguilar fue para camuflar el caso del juez Gómez de Liaño. Hay diferentes explicaciones según la dé uno u otro.

TQSFC: Yo, desde luego, no lo recuerdo, ni tampoco recuerdo haberlo hablado nunca con los ministros de Justicia de la democracia. Hablar de política general sí, pero nunca recuerdo nadie que haya planteado el asunto como una «política de indultos», no. Yo no creo que haya una política de indultos. En mi época no la había, la única política que podía haber era vinculada al tema penitenciario, a una cierta rutina, a esas circunstancias personales, dramáticas...

DBI: Ha planteado que sería quizás contraproducente publicar las condiciones de todos los indultos, y sin embargo, lo que no me parece a mí que sea contraproducente a este objetivo es el publicar estos datos agregados. Los que yo le he enseñado no son datos que haya proporcionado el Ministerio, sino que han sido elaborados por el funcionario responsable de los indultos, que en el

año 2012 publicó su tesis doctoral sobre el indulto y fue el primero que publicó estos datos. Yo quería preguntarle si usted tenía conocimiento de que no se publicaban los datos agregados.

TQSFC: No.

DBI: ¿Y si hubiera tenido lo hubiera ordenado?

TQSFC: No me habría costado nada. No veo ningún inconveniente, no. Es más, me parecería correcto. Por ejemplo, más que motivarte al indulto, que al final puede acabar siendo la rutina..., probablemente bastaría con una motivación que se remita a lo que dice el informe penitenciario o lo que dice el Tribunal sentenciador y contar un poco el caso concreto, pero es que es muy difícil. Yo creo que ponerse a motivar tiene el riesgo de que ya crea como una especie de derecho al indulto, porque si a este le han dado por estas circunstancias... Pero en fin, yo creo que el hecho de exponer cuántos indultos se han dado en un periodo o en otro e incluso un informe al Parlamento, donde se diga la razón de los indultos, yo creo que sería interesante. Yo creo que en ese momento... Es que yo no recuerdo una pregunta parlamentaria o si la hubo, que probablemente la hubo, sobre por qué...

DBI: No tengo aquí los datos, pero había muy pocas.

TQSFC: Cuántos indultos, pero pregunta parlamentaria sobre los indultos, yo sí recuerdo algunas preguntas, más bien eran sobre política penitenciaria y sobre tema de progresos de grado, y especialmente a presos de ETA, por qué se le ha dado tercer grado a este otro; pero si hubiera habido, se hubiera mandado la relación. Yo no recuerdo, puede ver usted las preguntas parlamentarias... Quiero decir que no había ninguna cosa de que esto sea un tema reservado, porque es que aquí estamos cocinando no sé qué. No, no.

DBI: En cualquier caso, en Ciencia Política tenemos un concepto que se llama *frame*, marco, según el cual, por ejemplo, usted está viendo este objeto desde esa perspectiva y yo la veo desde esta; estamos viendo un mismo hecho, en este caso objeto, el hecho social del indulto que, sin embargo, lo estamos viendo desde di-

ferentes perspectivas. Yo he identificado dos *frames* fundamentales, uno sería el de que los indultos sirven para evitar injusticias derivadas de la estricta aplicación de la ley, en el sentido que ese es el objetivo último del indulto, y otro...

TQSFC: No sé si es evitar injusticia, aunque se hable también de razones de justicia.

DBI: Justicia y equidad. En cualquier caso, en términos generales, digamos que el objetivo principal del indulto sería eso. Y el otro *frame* sería el de que los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes. ¿Cree que este segundo *frame* puede estar emergiendo actualmente en la opinión pública española? Quiero decir, ¿cree que la sociedad puede estar pensando que el indulto al fin y al cabo es un abuso del Gobierno?

TQSFC: Es posible que se pueda pensar así, yo no lo creo, porque yo lo veo vinculado a la política penitenciaria, es decir una política que concibe la cárcel como un medio de readaptación, de reinserción social, en la cual la última guinda puede ser el indulto. Pero hay casos en que no tiene nada que ver exactamente con la última guinda de la reinserción, sino con la situación humana, humanitaria, situaciones desesperadas... Por tanto, hay distintas motivaciones, pero la gente lo puede ver así, es decir, la crisis de la democracia representativa en este momento, la puesta en cuestión de todo, puede llevar a pensar que la «casta ha hecho no sé qué», pues se puede creer. Acabará, las cosas volverán a su ser, yo creo que es un instrumento interesante de la política penitenciaria, usado con moderación, y usado de forma que o bien sea por la situación dramática que se quiere conjugar, o bien sea, en fin, por un situación excepcional que efectivamente se ha reinsertado, se ve que no tiene sentido que siga allí más tiempo del que está. Yo creo que esa es la función principal del indulto. Puede haber situaciones de injusticia, puede haber situaciones dramáticas, yo recuerdo hace poco que leía el tema este de la señora... Bueno, el tema es dramático y merece el castigo que se le da en un Estado de Derecho, tiene que ser así; pero a su vez uno com-

prende que esa mujer está en una situación... Igual no han apreciado el trastorno mental transitorio ni nada a la hora de condenarle, pero es posible que socialmente diga uno «bueno», pero no es corregir, el Tribunal ha hecho lo que tenía hacer, yo creo que tampoco le puedes dar el indulto el primer día, pero igual cuando haya cumplido una parte y una vez que se ha adaptado, pues probablemente tenga algún sentido ese indulto. No sé si ha dado o no se ha dado.

DBI: Yendo a otros derroteros, cada año, no sé si lo recuerda, se publica un indulto, en fechas próximas a la Semana Santa, que dice algo así, como «visto el expediente de indulto de Fulanito, elevado en virtud del privilegio otorgado por el Rey Carlos III a una cofradía de Málaga...», yo le quería preguntar si este tipo de prácticas, aunque son prácticamente desconocidas, pueden influir en una percepción errónea que pueda tener la sociedad de que no existe esa separación tan tajante de Iglesia-Estado, cuando al fin y al cabo es pura retórica, quiero decir, es un indulto como el resto, pero al incluir esa fórmula podría llevar a equívoco y también cuando se conoce que muchas cofradías presentan solicitudes de indultos, etc.

TQSFC: Yo creo que es una tradición que habría que acabar con ella, sinceramente, como probablemente habría que dar el paso ya finalmente de algunas cosas de los pactos de 1978. No tienen mucho sentido, y todo esto manteniendo las mejores relaciones con la Iglesia Católica, no hay por qué romperlas, porque hay cosas que tienen que ver con la educación, por ejemplo, que no tienen ya mucho sentido. Pero bueno, eso está en el ámbito de las tradiciones. Como por otra parte es gente que podría merecer el indulto, porque eso sí, papeleo hay que hacer el mismo, todo esto era propuesto además por una cofradía, igual que puede ser que el indulto te lo pida un club de fútbol, en favor de no sé quién... Bueno pues eso se ha mantenido, pero no tiene mucho sentido. Conocido desde luego es, porque eso siempre tenía un gran éxito; yo recuerdo que llegaba Semana Santa y allí enseguida

la prensa, «el indulto, qué pasa», no me acuerdo de qué cofradía es, tenía que desfilar allí en la procesión, era espectacular y muy seguido.

DBI: El Real Decreto dice, en virtud del privilegio otorgado por el Rey Carlos III. Privilegio para solicitar no existe, porque todo el mundo tiene derecho a solicitar el indulto, y privilegio de obtener el indulto tampoco existe porque iría en contra de la Constitución y de la Ley del Gobierno. ¿No cree que sea un abuso lingüístico por parte del Gobierno mantener esa coletilla?

TQSFC: Pero el privilegio no es tal privilegio.

DBI: Entonces, ¿por qué mantenerlo?

TQSFC: Yo no tengo ni idea, probablemente sí había un privilegio de Carlos III, y lo que se quiere decir es que conecta con la tradición. Parece ser que siempre lo ha habido, entonces conectas con la tradición, pero la fuerza, diríamos, no es el privilegio, que no tiene ningún valor. Yo no diría ni siquiera la tradición, sino que como hay una tradición... Pero no es porque haya una tradición y entonces lo pide una cofradía, que como lo pide la cofradía resulta que se le da, nos guste o no nos guste, sino que ese señor cumple los requisitos para el indulto aunque no lo hubiera pedido la cofradía. En ese caso lo pide la cofradía, reúne los requisitos y se le da. Todo eso queda en el envoltorio, de que como es la tradición, pues se le da el privilegio, pero el privilegio ese no vale nada, papel mojado...

DBI: Durante su etapa, ¿había algún delito que excluyesen? Por ejemplo, los homicidios, asesinatos... ¿Había alguna categoría delictiva que fuese excluida?

TQSFC: Yo creo que eran las violaciones, no creo que hayamos dado ningún indulto a un violador, pero en fin, no estoy seguro, pero si hubo alguno sería porque se estaba muriendo o alguna de estas desgraciadas, o porque se sometía a algún programa especial... Yo creo que no, pero en fin, ese era un delito especialmente odioso, en la medida que además a veces era recurrente, había una tendencia, con lo cual, ¡qué vas a indultarle!

DBI: Y ya para terminar, su balance, en el periodo que estuvo usted como ministro de esta política de indultos, aunque usted considera que no había tal política, sería, corrijáme si me equivoco, que se trata de una cuestión administrativamente rutinaria.

TQSFC: Es un instrumento, es una técnica de la política penitenciaria, salvando casos excepcionales, que puede haberlos, como alguno que le he dicho, los de ETA o agentes de no sé qué, que no se puede decir, algunas situaciones, en el 99,9 por ciento de los casos es una técnica penitenciaria. Por una parte, estoy exagerando, probablemente será la mitad y la otra mitad probablemente forma parte de las situaciones excepcionales humanas de cada caso. Que se vaya, que se está muriendo su mujer, tiene 3 hijos, está solo, se le ha muerto la suegra, qué sé yo, ese es el tipo de cosas... Eso, unido a que el hombre, pues efectivamente lleva una vida en la prisión correcta, se está reinsertando, da signos de arrepentimiento, no da problemas, sino que está arrepentido, pues se le da. ¿Por qué no a otro? Porque no concurre esa desgracia...

DBI: Y ya la última pregunta, ¿cree usted que habría que cambiar algún aspecto, más allá de los que ya hemos comentado? Por ejemplo, ¿sería usted partidario de suprimir algún tipo de delito en la concesión del indulto, por ejemplo prevaricación se está discutiendo ahora, o delitos de corrupción, etc., más allá de que esté prohibido indultar a los miembros del Gobierno en el ejercicio de sus cargos, o cree que debería ser cuestión propia de cada Gobierno?

TQSFC: Es un tema de oportunidad. Hoy día, además con el conocimiento que hay a través de la opinión pública, no estamos hablando del siglo XIX o XVIII, es decir, se sabe inmediatamente que el peaje que se paga en un caso de este tipo es muy alto como para cometer [irregularidades]... Yo lo que creo que habría que aumentar es la transparencia en cuanto a la motivación. Me parece que la motivación a veces es difícil de hacer, la motivación se puede hacer por referencia, a lo que hayan ido haciendo las IIPP y el propio tribunal sentenciador y luego probablemente

debería haber una publicación de los datos de indultos y algún informe sobre las razones básicas de los indultos. Alguna cosa de ese tipo, fuera de ahí, pues no sé, porque la situación sería como decir que hay unos delitos más odiosos que otros, es que un criminal es odioso y otro no...

Entrevista a María Margarita Robles Fernández

Madrid, 5 de febrero de 2015

DBI [Presentación]: Le quería preguntar, ¿por qué se produce ese primer máximo de concesión de indultos de todos los gobiernos socialistas durante su mandato, aunque por supuesto, hay más en el año 2000 bajo un gobierno del PP?

MMRF: Vale, mira, yo te voy a explicar algo que me parece que es importante tener en cuenta en el tema de los indultos, que yo creo que es una consideración que hay que tener en cuenta. Yo estuve... Bueno, Juan Alberto Belloch, que era un hombre que venía del mundo de la judicatura, había sido presidente de la Audiencia Provincial, yo era presidenta de la Audiencia Provincial de Barcelona, y yo estuve durante mucho tiempo en la jurisdicción penal. Entonces, en aquel tiempo, porque yo creo que tampoco ha cambiado mucho en esa historia, ¿qué pasaba?, que los procedimientos judiciales penales eran muchísimo más lentos que lo que yo creo que son ahora... En aquel entonces, estamos hablando del año 1993, 1994, 1995, sobre todo lo que había era muchísimo delito contra la propiedad, robos con violencia, robos con intimidación, robo con fuerza en las cosas. Fue una época que pilló a toda la gente que tenía VIH, que tenía sida, que atracaban a los bancos, porque entonces los bancos no tenían tantas medidas de seguridad como las que hay. De hecho, había mucho enfermo terminal, la mayoría de ellos murieron en la cárcel o murieron en sus casas y luego la justicia penal estaba muy retrasada, de tal manera que delitos de poca importancia, pues a lo mejor te encontrabas con que una condena de dos o tres años la imponías cuando habían pasado 11 años. Entonces había una sensibilidad en el mundo judicial que tratándose de determinados delitos, que no eran especialmente importantes, cuando habían pasado muchísimos años y cuando había una resocialización de la persona, la idea, lo que entendíamos era que no era necesario que esa persona ingresara en prisión

y que era bueno cuidarla. Luego, con el tiempo, estuvo previsto en el Código Penal, porque en el Código sabrás que expresamente se previó que cuando se pedía el indulto se podía suspender la ejecución de la pena, eso no estaba en aquel entonces previsto en el Código Penal, y entonces eso era una especie de tradición o costumbre que muchos tribunales teníamos, que cuando veíamos que sobre todo se habían producido dilaciones indebidas, tenía muy poco sentido que la gente entrara en prisión. Entonces había muchísima gente que estaba rehabilitada, gente que en aquella época, ahora ya no tanto, tenía un exceso de consumo de papelinas de heroína. Con 18-19 años la gente cometía delitos y cuando llegaba el momento de cumplir la pena pues tenían 30 años, se habían casado, se habían rehabilitado, tenían un trabajo y demás... Eso que estuvo luego en el Código Penal no estaba en aquel entonces. Vale, sí que es verdad que en el mundo judicial había con carácter general, esto no era ideológico, una sensibilidad de que cuando la gente pasaba mucho tiempo y ya se había rehabilitado era bueno que se le dieran indultos. Efectivamente, nosotros llegamos un poco con esa concepción al Ministerio de Justicia, es decir: en aquellos supuestos en que hubiera dilaciones indebidas y en que hubiera estado rehabilitada la persona... Estamos hablando de otro tipo de delincuencia, eh, porque ahora por ejemplo la delincuencia que hay en este país, no es una delincuencia económica, es una delincuencia del gran corrupto; en aquel entonces lo que había eran dos grandes fenómenos: el terrorismo de ETA y los delitos contra la propiedad derivados de la adicción a la droga. Entonces nosotros llegamos un poco con esa mentalidad. La Ley de Indulto es una ley de 1870; curiosamente nunca se ha querido cambiar la Ley de Indulto. Es complicado, porque al final en la medida en que la Ley de Indulto es un derecho de gracia del monarca, que no es ni siquiera del Gobierno, es el monarca el que da la gracia como cualquier manifestación del derecho de gracia... Entonces nosotros teníamos el margen de la Ley de Indulto. ¿Cómo se producía entonces en aquel momento la tramitación de los indultos?

Se tramitaban desde la Subsecretaría en la que estaba yo. Siempre es imprescindible, tú sabes que para que se tramite un indulto tiene que haber un informe del tribunal sentenciador, un informe del Ministerio Fiscal...

DBI: Del centro.

MMRF: No, algunos no estaban todavía en el centro. En aquel entonces había muy pocos informes del centro, porque estamos hablando de que la inmensa mayoría de gente en esa época no había entrado todavía en prisión, entonces hay que matizar entre el que está en prisión y el que todavía no había entrado en prisión. Lo que había era informe preceptivo del tribunal sentenciador, no vinculante, e informe preceptivo no vinculante del fiscal. Se solía oír a las víctimas, por ejemplo, en supuesto de robo, etc. Generalmente eran robos. Entonces, se solía oír a las víctimas para que las víctimas dijeran. Y luego es verdad que en aquel entonces, como había mucho toxicómano que estaba ya con VIH y demás, había muchas, lo que hoy serían oenegés, muchas organizaciones que estaban amparando a estos toxicómanos, porque sobre todo había organizaciones que lo que ofrecían era que en el supuesto de que se diera indulto en vez de que cumplieran la pena privativa de libertad en el centro, cumplieran la pena privativa de libertad en determinados centros de desintoxicación. Yo, por ejemplo, en la Audiencia de Barcelona trabajé muchísimo con varias monjas, las hermanas de la Caridad, que llevaban los centros de rehabilitación. Yo creo que habrá muerto ya, pero había entonces una persona muy emblemática en Cataluña que era sor G., que se hacía cargo precisamente de todas esas personas y demás. Entonces, el proceso era el siguiente: informe del tribunal sentenciador, informe del Ministerio Fiscal, y luego toda esa serie de informes, pues de la propia víctima, de sus familiares, del trabajo... Claro, tú te encontrabas chavales que habían cometido una cosa a los 18 años, tenían treinta y tantos años y tenías el informe del empresario que decía que trabaja muy bien, además está casado, tiene una niña de dos años... El proceso era siempre el mismo:

cuando los dos informes del tribunal sentenciador y del Ministerio Fiscal eran en contra, automáticamente ya no había ninguna posibilidad de que hubiera indulto. Esos ya, automáticamente aunque tuvieran lo que tuvieran, iban directamente a la propuesta de negación, y entonces en la Subsecretaría se llevaba una especie de apartado en el que [se separaban los que tenían] informes desfavorables de los dos, porque nosotros entendíamos que si ni el tribunal sentenciador, ni el Ministerio Fiscal... En los supuestos en los que había informe favorable de uno o de otro, entonces ya había una primera valoración, que era la valoración que se hacía por la Subsecretaría. Esa valoración era ver cuál de los dos había informado favorablemente. La mayoría de las veces el informe favorable era del tribunal sentenciador. Había que ver el informe del tribunal sentenciador, en qué términos estaba el informe, y luego ver todo lo que lo acompañaba, o sea, si había perdón de la víctima, si había una oenegé que se iba a ocupar, por las razones que te estoy diciendo. Por aquel entonces la justicia penal estaba muy lenta, porque había ese fenómeno digamos de la toxicomanía... Entonces cuando eran penas cortas, yo creo que un poco el límite lo teníamos en los tres años, porque hasta dos, no pasaba como ahora, que casi nadie entraba en prisión; o sea, lo que le ha pasado ahora a [una persona conocida] no era previsible entonces. Estábamos jugando con un margen de hasta tres años, en algún caso concreto, por ejemplo, si la rehabilitación era muy evidente, entonces se podía subir un poco más, pero normalmente cuando había condenas de tres años mirábamos el informe, si el informe del tribunal sentenciador era contundente, en el sentido de decir que se había rehabilitado o que habían pasado muchos años, entonces la propuesta iba como propuesta favorable al Consejo de Ministros. Si era más de 3 años y medio o 4, ya te digo, salvo casos muy excepcionales... Tú lo que tienes que mirar es el tipo de delincuencia que había en aquel entonces, que no se parece en nada a la delincuencia que hay hoy. Yo, por ejemplo, en la Audiencia de Barcelona hacía juicios todos los días, a una media de 5 o 6 por atraco en

bancos o por robos con violencia, o por robos con intimidación, y yo siempre cuento una anécdota que yo viví, porque eran siempre los mismos, gente con VIH; claro, robo con intimidación entonces eran 4 años, dos meses y un día, con lo cual todos tenían que ingresar en prisión, pero luego al final, a la inmensa mayoría de ellos había que darles el tercer grado y se iban a morir a casa. Incluso todas estas oenegés, las monjas y demás, acompañaban a las madres porque ya morían, y yo por ejemplo, recuerdo [una carta] porque la tuve guardada mucho tiempo, de un chico al que al final condenamos, tenía muchos robos y claro, con el triple de la pena le llegó a 30 años, y cada año me enviaba el hombre una acuarela muy bonita por Navidad, para felicitarme las fiestas, que era muy entrañable. Y un año no me la envió y me dijeron que se moría. La verdad, fue una época muy dura porque el VIH hizo muchos estragos en la gente joven. Tú lo que tienes que estudiar, porque ahora no me puedo acordar, no es tanto el número de indultos como los delitos indultados, porque yo siempre he dicho lo mismo: el indulto es un derecho de gracia, y es bueno que haya ese derecho de gracia, porque muchas veces el propio tribunal en la sentencia... Nosotros en aquel entonces, y eso está previsto en el Código Penal, pues luego se estableció expresamente que la petición de indulto podía incluir la petición de la suspensión de la ejecución... Pero muchísimas sentencias en aquel entonces tenían esa cláusula que decía que cuando el tribunal sentenciador considere que la pena es excesiva podrá pedir el indulto; te estoy hablando de los finales de los 80 y los 90. Nosotros llegamos en el 93.

DBI: El artículo 4.3 del Código Penal.

MMRF: Efectivamente. ¿Qué es lo malo de los indultos? Es al delito al que se le concede el indulto y las circunstancias que concurren... Hay gente que dice, «es que hay que limitar el indulto». No, lo que hay [que hacer] es controlar el indulto, hay que controlar determinados indultos que, por principio, nunca deben ir, y luego las circunstancias personales, porque lo que tampoco po-

demos hacer es pasar a una situación de venganza absoluta. Yo lo único que te puedo decir es que nosotros en aquel momento estábamos muy sensibilizados, por el lugar de donde veníamos nosotros, sobre determinados delitos contra la propiedad menores, lo que yo llamaría el «robagallinas», por decirlo de alguna manera, el toxicómano y siempre, siempre que hubiera un informe favorable, porque si no había un informe favorable ahí sí que no había nada que hacer. Si el tribunal sentenciador no informaba favorablemente o el Ministerio Fiscal no informaba favorablemente, si los dos informaban en contra, ni se miraba; si los dos informaban a favor, automáticamente ya pasaba al Consejo de Ministros para que se le concediera, y cuando uno informaba a favor y otro informaba en contra era cuando desde el Ministerio de Justicia hacíamos el filtro de valorar qué tipo de delito, el soporte social que tenía, porque en aquel entonces ya te digo que eran muy importantes las oenegés que los apoyaban. Y ese era el proceso, si los dos, tribunal sentenciador y Ministerio Fiscal, informaban favorablemente, nosotros ya ni lo mirábamos, iba automáticamente, porque entendíamos que si quien había acusado y quien había condenado entendía que procedía el indulto... Incluso llegábamos a más: nosotros, cuando un informe era favorable y el otro en contra, si mirábamos la motivación, el que informaba a favor qué motivaba, qué decía el que informaba en contra... Cuando informaban favorablemente ni siquiera mirábamos la motivación, es decir, el tribunal, si yo que soy la que enjuiciaba, considero que la pena que yo le he puesto a este señor es excesiva o ya no cumple la finalidad de la reinserción, o el Ministerio Fiscal, que es el que tiene que velar por la legalidad, me lo pide, yo no tengo que hacer nada más. Entonces ese era el proceso, informes todos en contra, fuera; informes los dos a favor directamente sin ningún tipo de valoración por nosotros; informe de uno sí y de otro no, entonces estudio de las circunstancias, del apoyo que tenía y básicamente, los criterios que se tenían eran: dilaciones indebidas, tipo de delito y la reinserción que ya tenía, después a algunos otros se les daba indulto tam-

bién, pero era un indulto de la pena privativa de libertad, pero se sustituía a lo mejor por un centro de internamiento, por un seguimiento, por unas cosas así...

DBI: Entonces, claro, estaba apuntado que quizás vuestra experiencia, tanto la del señor Belloch como la suya, podría haber hecho que su sensibilidad hacia lo que les llegaba fuese ligeramente superior a la de sus antecesores.

MMRF: Pero solamente en aquellos aspectos en los que había un informe favorable, no en contra. Quiero decir, si los dos informes eran en contra, ahí nunca hicimos nada. Es más, yo te diré que había una funcionaria que clasificaba todos los indultos, entonces me los ponía para que yo los viera. Con informes desfavorables ni se miraban. Por ejemplo, yo veía algún informe favorable de los dos y a lo mejor a mí no me convencía mucho, pero bueno. Donde sí que podía haber ese aspecto de mayor sensibilidad, aunque luego finalmente el indulto lo da el Consejo de Ministros, no lo damos nosotros, es en dos o tres indultos en aquel entonces más políticos, que yo no compartí, pero bueno, yo no era la que decidía...

DBI: Jesús Gil puede ser...

MMRF: Pues... uno de ellos era Jesús Gil, y algún otro que yo no voy a decir, ya lo localizarás... Yo eso no lo compartía, hubo algunos con connotaciones políticas, que esos incluso diríamos que «entraron en mano», que los llevó el ministro en mano y alguno yo me opuse incondicionalmente... Pero bueno, decidía el Consejo de Ministros, ahora en ese trámite previo en el que efectivamente uno decía que sí y otro dice no, sí que había una valoración del que decía que sí y del que decía que no, y las circunstancias concurrentes. En esa valoración la sensibilidad que pudiéramos tener por venir de la jurisdicción penal, por ver lo que había...; quiero decir que en eso es evidentemente que no es lo mismo un juez que lleva... Yo llevaba 14 años trabajando en la jurisdicción penal, Juan Alberto Belloch muchos años, que a lo mejor el Gobierno anterior, que... Corcuera y demás, que tenían otra valoración de las cosas, o sea que...

DBI: Como usted sabe el año pasado, 2014, fue uno de los mínimos en la historia democrática de concesión de indultos, salvo en los años 80, con menos de 70. ¿Cree que este descenso del último periodo del PP puede deberse a la opinión pública?

MMRF: Sí, sin duda, para mí es muy importante. Esto es como todo, a veces no es un problema de número, porque claro, a mí me puede preocupar también, que como consecuencia de que al final demos solamente números no se esté indultando a gente. Entonces, con la opinión pública lo que no puede pasar, y yo lo he dicho públicamente, es que cuando tú a los Mossos d'Esquadra de Cataluña, que han torturado a uno les das dos indultos, eso es un escándalo; cuando tú los del caso 'Pallerols' les das un indulto, eso es un escándalo; cuando un *kamikaze* que ha matado [le das un indulto] que luego lo anuló el Supremo; precisamente entonces, como consecuencia de esto, yo creo que se produjo de verdad una sensibilidad en la opinión pública. Porque al final, si tú a un señor, que era nuestro caso, que te ha dado un hurto, que te ha dado un tirón, que le han pillado, que han pasado 10 años, que lo ves que se ha rehabilitado, que te viene con la niña pequeña, que te viene a ver con su empresario, que te dice que está trabajando, que te dice que hay que darle una oportunidad, pues realmente a mí me costaba meter a esa persona en la cárcel. A lo mejor era un error, ahora, un tipo que se lleva «la pasta» del partido político, un torturador, un no sé cuánto..., eso es lo que no es aceptable y lo que, como tú bien sabes, el tipo de delincuencia ha cambiado por completo. En aquel entonces empezaba a ver corrupción con Roldán, con Mariano Rubio y demás, pero todavía no se habían sentenciado. Evidentemente, en el 2014, como consecuencia de la presión... Yo, por ejemplo, me movilicé muchísimo contra el tema de los indultos, y yo siempre he dicho que creo que es bueno que haya indultos, y lo creo porque hay circunstancias personales que es imprescindible valorar, porque hay mucha gente que comete un delito por una serie de circunstancias que cambian mucho. En mis tiempos hubo dos indultos con connotaciones po-

líticas contra los que yo fui completamente en contra, igual que cuando ascendieron a general a Galindo, yo no fui a su... Bueno, yo no he tomado la decisión, la tomó el Consejo de Ministros, y eso es una decisión política. Entonces, yo siempre hago la misma valoración, ¿derecho de gracia? Sí, que en otros países no lo hay. Derecho de gracia sometido a un cierto control y luego valorando las circunstancias personales. Mira, nosotros el otro día tuvimos uno aquí [en el Tribunal Supremo], al que el Consejo de Ministros había denegado el indulto, y yo, por ejemplo, no lo compartía mucho, porque le habían condenado a 3 años, era un delito contra la libertad de los trabajadores, eso que ahora va a cambiar en el Código Penal, uno de los piquetes, había mandado que pasara un camión, destrozaron un camión, bueno... Tres años. El empresario, todos los trabajadores, toda la sociedad, este hombre se había rehabilitado, todo el mundo pidió el indulto; sabes que incluso se comprometió luego el Gobierno a cambiar esto, y no se lo dieron. Entonces yo, en este caso en concreto a lo mejor, porque el indulto puede ser total o parcial, pues a lo mejor dices «pues mira, tenía una pena de 3 años y una multa de no sé cuántos, oye pues le sustituyes esos 3 años por unos trabajos en beneficio de la comunidad». A mí, por ejemplo, esa denegación de indulto no me pareció bien, pero al final es su derecho de gracia. Lo que te quiero decir con esto es que yo creo que, a lo mejor, como consecuencia de la reacción, nos hemos pasado al sentido contrario, ahora como el político vive de cara a la opinión pública, pues cero indultos...

DBI: Cero no, pero casi...

MMRF: Pero casi, hombre, pues tampoco.

DBI: Entonces usted cree que la opinión pública ha tenido una determinante...

MMRF: Básico, básico.

DBI: ¿Y qué opina de otras opiniones, de la opinión publicada —con la opinión publicada me refiero a lo que escriben en los medios de comunicación, o lo que ahora recientemente se puede escribir en otros medios sociales— y la opinión académica, o sea,

la de los expertos, catedráticos, profesores de universidad e incluso la suya como magistrados? Me refiero si puede influir en el subsecretario, o en el ministro, a la hora de abrir más la mano o tener en cuenta...

MMRF: Sabes, en eso creo que cada opinión es diferente. A ver, sin ninguna duda, los asuntos políticos con relevancia, sí, sin duda. En mis tiempos estábamos viendo, pues yo qué sé, imagínate 400 asuntos. Esos 400 asuntos eran de Pepito Pérez, que había cometido un delito con fuerza y nadie hablaba de ellos, bueno, a lo mejor algunas personas que venían de pueblos pequeños, el alcalde del pueblo lo apoyaba y tal. Ahora, cuando tú llegas a un asunto como en mis propios tiempos de algunas personas de cierta relevancia, pues es evidente que...

DBI: No, pero me refiero no tanto al caso en concreto, sino a nivel agregado. Por ejemplo, pongamos por caso, desconozco si había este consenso, que los profesores universitarios, en sus artículos doctrinales y la doctrina de jueces, de diferentes órdenes, están de acuerdo con que la estricta aplicación de la ley en el caso de los drogodependientes, etc., era contraproducente. Entonces esa opinión pudo haber influido a nivel agregado.

MMRF: Yo te hablo de mi experiencia personal, lo que nos influyó más a nosotros, la propia experiencia profesional y de nuestros compañeros, pero a esa experiencia profesional iba también unido que en aquel entonces finalmente la gente, o sea nosotros, entendía que había que hacer una apuesta por la reinserción, por la rehabilitación. Yo creo que ahí depende del tipo de delitos. En el tipo de delitos de corrupción, los delitos más políticos, lo que al político le importaba era más la opinión pública, porque eso es lo que le importa; algunos delitos importan menos. Y luego también es eso, es que hoy en día, lo que antes era el robo con violencia, el robo con intimidación, de eso hay muy poquito, muy poco, hoy día lo que hay son estafas, hay falsedades, corrupción; pues claro, no es igual el señor que porque es toxicómano, o el señor que en su casa están en paro, entra un día a un supermercado

y roba, que el banquero que resulta que planifica desde su despacho la estafa y la falsedad, porque el plus de daño a la sociedad... O sea, a mí si me roban, me hacen daño a mí, y es verdad, pero yo en un momento determinado puedo decir, «oiga, mire, este chico ha venido, me ha pedido disculpas», no sé qué. Ahora, cuando aprovechando los mecanismos de poder o de un banco o de lo que sea, tú haces una estafa como pasa con las preferentes o como ha pasado con Bankia y demás, pues ahí yo espero que no se nos ocurra nunca darle el indulto... ¡Vamos!

DBI: ¿Y qué me puede decir de otras variables que no dependen tanto del Ministerio de Justicia pero que pueden tener una influencia como pueden ser el presupuesto de IIPP, la población reclusa de un determinado momento, etc.? Quiero decir, estas variables pueden ser tenidas en cuenta a la hora de ser más benévolo, para conceder indultos...

MMRF: No, al menos en mi tiempo no, y creo que ahora tampoco. Las cárceles siempre han estado masificadas, yo creo que la vía, cuando hay masificación, por ejemplo...

DBI: El tercer grado.

MMRF: El tercer grado, y sobre todo porque tenemos que tener en cuenta..., aunque yo ahora no sé la proporción exacta, pero antes por ejemplo, si había 47.000 reclusos en las cárceles españolas, casi la mitad eran extranjeros. Ya sabes que cuando son penas de menos de 6 años se les expulsa del territorio nacional, entonces muchas veces [era esa] la vía de escape para desmasificar. Cuando unas cárceles están saturadas, son esas vías de expulsión de extranjeros y demás, más que la otra, la vía del indulto no...

DBI: Y digamos que usted como subsecretaria le transmitía al ministro dos carpetas, una que...

MMRF: Nosotros llevábamos dos carpetas, efectivamente, una que era ya absolutamente la de no conceder y otra que era la de conceder. En la de conceder estaban aquellos en los que los dos informes eran favorables, y aquellos de los que yo había hecho una valoración previa a la vista del informe favorable y entendía que

procedía el indulto. Siempre coincidimos al cien por cien en esos. Hubo un par de asuntos, ya te digo, más políticos, que yo ahí no coincidí, pero bueno, eso ya fue una decisión del Gobierno...

DBI: ¿Y usted los exponía, los explicaba en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios o directamente pasaban al Consejo de Ministros?

MMRF: No, había un nivel de confianza. Si había algún indulto llamativo sí se exponía, pero no, en principio no. Iban en la lista de la Comisión de Secretarios, pero había un nivel de confianza porque sabía cómo funcionaba. Los que ya eran desfavorables nada, los que eran favorables tampoco, y dentro de los que había una decisión que era un poco más... que entendíamos que había algo que podía afectar, entonces sí exponía, pero en general no.

DBI: El Gobierno es quien los concede. Quitando estos casos concretos en los que el ministro al fin y al cabo tiene la potestad de decir sí o decir no, aunque estuviese informado desfavorablemente por los dos, pero quitando esos casos llamativos, más políticos, ¿cree que el ministro y el Gobierno confiaban o delegaban de alguna manera la toma de decisión en la Subsecretaría y en los funcionarios del Ministerio para el grueso de los indultos?

MMRF: No, porque el jueves, antes de preparar el Consejo, el ministro y yo hacíamos un repaso de los indultos, donde miras; «estos no tienen problema, estos no sé cuantos», y como pasa en cualquier Consejo de Ministros, el ministro es el responsable de lo que presenta. Es decir, cuando Gallardón presenta el indulto del *kamikaze*, la decisión es del Consejo de Ministros, pero es del ministro. Entonces nosotros, todos los jueves..., bueno, yo los martes por la tarde preparaba la Comisión de Subsecretarios. Entonces en la Comisión de Subsecretarios, si yo veía algo relevante lo decía, y luego todos los jueves nos reuníamos todo el equipo del Ministerio y se repasaba todo lo que se llevaba. «Indultos, ¿qué llevamos de indultos?»; «pues llevamos estos, de denegar llevamos treinta y tantos, todos con informe..., de estos todos con

informe, de estos qué tenemos, pues robos, no sé cuánto, tal, oye, pues este que es más dudoso», siempre se hacía y al final el ministro sabía lo que llevaba. Evidentemente el ministro tenía confianza total en mí, si no... Y luego el presidente del Gobierno confianza total en el ministro porque, claro, si tú al final estás en un sitio, el ministro no tiene confianza en ti y el presidente del Gobierno no tiene confianza en ti, no vamos a ninguna parte, entonces no...

DBI: Pero quizás el ministro no supiese los casos concretos, sino *grosso modo*.

MMRF: A ver, el ministro, si llevábamos, vamos a suponer, 70 indultos al Consejo de Ministros, si eran de Pepito Pérez, que había cometido una cosa menor, pues no. Ahora, si había dos o tres casos de gente relevante lo sabía perfectamente, lo explicaba en el Consejo de Ministros, y el Consejo... Por ejemplo, alguno de los casos que yo te digo a los que yo me opuse, ya no sé lo que pasó en el Consejo de Ministros. Luego había asuntos que eran curiosos, que tú sabes que cada Semana Santa hay indultos, este famoso de las cofradías. Había una en Málaga, me parece que era, y otra en no sé dónde, y entonces te proponían el indulto. Normalmente, yo creo que salvo un caso, también se ha dado uno que era justo, era siempre gente que estaba en tercer grado, o sea que las cofradías no abusaban, sino que siempre era gente que estaba en tercer grado. Hombre, si te proponía la cofradía de no sé cuánto, y salían avalistas por él, un tipo que estaba en tercer grado, pues oye, tampoco íbamos a decir nosotros, porque era Jesús del Gran Poder el que indultaba aquel; son tradiciones eso.

DBI: Ahora que lo trae a colación, ¿no cree que a día de hoy, año 2015, pueda ser contraproducente de cara a una opinión favorable respecto de los indultos?

MMRF: No, normalmente eran sitios de Andalucía, tú sabes que la Semana Santa en Andalucía tiene unas connotaciones políticas también, porque no son solamente religiosas, tienes a la gente de IU de costalero... Y la Semana Santa ya no es un fenómeno

no religioso, es un fenómeno social y es un fenómeno cultural y las cofradías no son un fenómeno religioso, sino social y cultural, y yo te puedo decir de mi experiencia en ese tiempo que siempre la gente que nos proponían era gente que estaba en tercer grado, siempre en tercer grado, o sea que era gente que estaba en la calle ya, y por lo tanto, lo que se hacía era que no estuviera en tercer grado. Yo no recuerdo ningún caso de nadie que estuviera en segundo grado y con una condena...

DBI: Me refiero más al hecho de que explicarlo hacia la opinión pública como una especie de privilegio hacia la Semana Santa, una deferencia hacia la Semana Santa, no puede tener...

MMRF: Yo no lo sé ahora, en aquel entonces además... Porque luego yo hice algún seguimiento, en alguna ciudad, el alcalde de la ciudad, en la plaza... Porque yo luego eso lo viví en Asturias, en la plaza del Ayuntamiento, salía con el preso al lado, el preso salía encapuchado; entonces, es una tradición más de Semana Santa. A ver, tampoco nos vamos a engañar, a la gente lo que le cabrea es que el corrupto o el terrorista esté en la calle, que un tipo que un día hizo no sé qué, pero que ahora está reinsertado porque lo apoya toda la cofradía de no sé cuántos, eso no le importa a nadie; ahora, que un corrupto, que un político, que un torturador esté en la calle, es lo que a la gente le importa, lo otro... Estamos hablando de un preso que está en tercer grado.

DBI: No ya por el preso, usted me entiende...

MMRF: La Semana Santa en España es un fenómeno social, es religioso, o sea... Yo, por ejemplo: a mí la Semana Santa en Andalucía me sorprende mucho... Bueno, es una tradición, igual que hay una tradición en el día de acción de gracias en Estados Unidos, se indulta un pavo y se monta el pollo alrededor del pavo, pues...

DBI: ¿Cree usted que a lo largo del tiempo ha podido haber una influencia de signo político con respecto a la concesión global de indultos? Por ejemplo, que los gobiernos progresistas hayan sido más...

MMRF: Yo siempre creo que el gobierno progresista, en cuanto a los delitos menores y en las circunstancias personales, tiene más sensibilidad, sin embargo creo que en el tema de corrupción y demás..., el PP ha tenido más tragaderas.

DBI: Usted era la subsecretaria, me podría explicar por qué no se publican estadísticas oficiales, así como por ejemplo del otro derecho de gracia que es la carta naturaleza sí que se publican en el anuario.

MMRF: No te lo puedo explicar, porque yo estuve en la Subsecretaría de Justicia sólo 9 meses, yo luego me fui de secretaria de Interior, entonces yo ahí no te puedo explicar. Yo sí que te puedo decir que yo llevaba un control porque el 27 de julio de 1993 tome posesión y el 25 de julio estaba haciendo juicios en la Audiencia Nacional. O sea, mi sensibilidad [era] total en esa materia, o sea total, por mis circunstancias personales y las de Belloch también. Yo luego ya me pasé a Interior y ya se quedó Teresa Fernández de la Vega. Ahora, sí que creo que hay una cosa buena, creo que fue muy bueno que aquí [en el Tribunal Supremo] la Sala Tercera anulara el indulto del *kamikaze* y sí que creo que es bueno que el Gobierno correspondiente sepa que se le va a controlar en el tema de los indultos; cuando tú das indultos de los que socialmente son llamativos hay que explicarlo, hay que motivar por qué...

DBI: En Ciencia Política tenemos un concepto que es el de *frame*, cuya traducción sería «marco», según el cual usted está viendo este objeto o cualquier otro desde una perspectiva y yo la veo desde otra y a pesar de que estamos viendo el mismo... —en este caso serían los indultos—, no tenemos la misma visión. ¿Se podría decir, como hipótesis, que hasta fechas recientes el *frame* dominante en cuanto a los indultos era el de que servían para corregir injusticias en el sentido de que evitar que la estricta aplicación de la ley produjese esa injusticia...?

MMRF: Es que ese es el que tiene que ser el objetivo del indulto.

DBI: Pero le quiero plantear si es posible que haya surgido otro *frame* en la actualidad que pueda consistir en que los indultos implican o pueden suponer una ruptura del principio de separación de poderes.

MMRF: Claro, porque en principio el indulto es una excepción al régimen de separación de poderes, es una interferencia del poder ejecutivo en una decisión que ha tomado el poder judicial, y eso no es un *frame* distinto, esa es la concepción del indulto.

DBI: Pero con *frame* me refiero a visiones.

MMRF: Ahora bien, como los jueces tienen una limitación, que es la aplicación de la ley, y muchas veces la ley puede suponer un rigor excesivo, por eso la propia ley permite que los jueces puedan pedir indultos. Evidentemente, en la medida en que el indulto es una interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial tiene que ser muy restrictivo también. Lo que hay que mirar son las circunstancias que concurren, hace unos días salió un caso de dos chicas que se llevaron 1.400 euros para comprar pañales... Yo creo que socialmente está perfectamente admitido, y judicialmente, la prueba es lo que te estoy diciendo, los indultos no se dan sin informe del tribunal sentenciador. Lo que no puede ser es lo que pasó por ejemplo en el caso de Alfredo Sáenz, que fue un indulto del Gobierno socialista de Zapatero, en el que pese a haber un informe en contra del fiscal y pesar un informe en contra de la Sala, se dio el indulto.

DBI: Y estaba en funciones, además.

MMRF: Y estaba en funciones, además. Eso es lo que no puede ser. Yo incluso aquí, en esta Sala, planteé un día un tema sobre un indulto que había dado el Gobierno del PP, el último gobierno del PP estando en funciones y en mi sección anulamos un indulto que se había dado estando en funciones. Pero luego se llevó a pleno ese asunto. Si entras en la jurisprudencia míralo, se llevó a pleno y se acordó que un gobierno en funciones podía dar el indulto. A mí personalmente, que yo hice voto particular por ponencia mía, eso me rechina, porque entiendo que un gobierno en

funciones, está en funciones. ¿Por qué ahora un gobierno en funciones tiene que tener tanta prisa en dar determinados indultos?

DBI: No es una cuestión de trámite ordinaria...

MMRF: Por eso te digo, es una sentencia del pleno sobre concesión de indultos por un gobierno en funciones.

DBI: La última pregunta. ¿Cuál sería su balance sobre su periodo, muy brevemente, y si cambiaría algún aspecto de la política de concesión de indultos, ahora vista su experiencia?

MMRF: En el Ministerio fueron 9 meses, quiero decir que yo te hablo del tiempo que yo estaba muy concienciada por ese tema. Yo los meses siguientes ya no te puedo decir porque no estaba yo. Hay una cosa: nosotros, de hecho, regulamos una orden que fue en mis tiempos, en los que yo estaba en la Subsecretaría, sobre el tema del indulto. Yo creo que es imprescindible que la ley de indultos se modifique, la ley de indultos es de 1870, es verdad que el derecho [de gracia], todo lo que sea de alguna forma discrecional, es siempre muy difícil de regular, pero yo creo que, por ejemplo, todo eso que yo te he estado explicando, de informes del tribunal sentenciador, creo que eso se debería llevar a la ley, y nosotros lo intentamos, en aquel entonces. Yo puse en marcha y de hecho aprobamos una orden sobre la regulación del indulto. Yo creo que no se puede estar con una ley de 1870, y me parece bien, ahora que estoy oyendo estos días hablar de un control parlamentario de los indultos. Yo creo que, igual que un Gobierno cada seis meses va a la comisión de secretos oficiales para hablar de los fondos reservados, [debería llevar] los indultos más llamativos. No te estoy hablando de una señora que condenaron a 2 años y medio porque resulta que entró en un supermercado y se llevó unos pañales. Francamente, eso yo creo que no. La señora tiene hijos pequeños, yo creo que a cualquiera con dos dedos de frente se da cuenta de que no pasa nada porque se le dé un indulto. Ahora, que a un dirigente político le das un indulto, a lo mejor es justo, pero explícalo, a lo mejor resulta que ese dirigente político es que en aquel entonces tenía una demencia senil, estaban pasan-

do papeles a la firma y él los firmaba. Entonces yo no digo que no se dé, pero explícalo y siempre y cuando haya un informe contrario del tribunal sentenciador y demás, siempre en contra, y creo que si hay un informe favorable debería ser siempre a favor.

Entrevista a Juan Alberto Belloch Julbe

Zaragoza, 20 de enero de 2015

DBI [Presentación]: Querría empezar planteándole tres preguntas. La primera: ¿cómo me podría explicar que se concedieran tantos indultos o, dicho de otro modo, que el pico de concesiones de la etapa socialista se produjese durante su mandato como ministro? En segundo lugar: ¿qué cree que puede estar sucediendo ahora, o sea, en concreto el año pasado 2014?, ¿por qué se han concedido tan pocos indultos? Y finalmente, ¿cree que ha influido la opinión pública en tal reducción?

JABJ: Pues la verdad es que no tengo mucha idea de lo que esté pasando ahora. Probablemente, de lo que esté pasando ahora, lo más relevante es que se ha despertado la conciencia ciudadana de que deben reducirse los indultos. Normalmente los gobiernos atienden a ese tipo de opinión pública y opinión publicada, porque los indultos nunca fueron noticia, hasta muy recientemente. Es verdad que como es una medida graciable, pues un gobierno lógicamente atiende a cómo la ve la opinión pública en cada caso. Además que el ministro de Justicia normalmente estudiaba, yo lo hice, y lo hacían todos mis predecesores, personalmente los indultos, uno por uno, los examinábamos. Yo creo que el pico se debe corresponder a la época... Me imagino.

DBI: En 1994 y 1995.

JABJ: El año 1995 está en el periodo en que ya era ministro de Justicia e Interior. En mi caso el tema fundamental eran las dilaciones indebidas, es decir, teníamos unos retrasos congénitos en la Administración de Justicia que determinaban que se estaba condenando a gente a 5, 6..., 10 años después de haber cometido el hecho y en muchos casos con la crueldad de que eran personas que ya estaban completamente reintegradas a la vida social, el paro no era tan elevado, las circunstancias lo permitían, y por lo tanto, todos esos temas los convertíamos en temas de indultos con carácter

general. Por tanto, fue el primer Ministerio que asumió ese criterio. Yo creo que fue el criterio más importante, el de las dilaciones indebidas. No recuerdo ninguna otra cosa de carácter general, pero fundamentalmente era eso. Pero insisto, todos los casos son responsabilidad mía, porque yo los miraba personalmente, por lo menos siempre, en la época que fui sólo ministro de Justicia. Es posible que en la época de ministro de Justicia e Interior mi gabinete interviniera en los más obvios y dejara para mí los más complejos, no recuerdo ningún otro dato general que pueda explicar.

DBI: Pero, por ejemplo, pongamos por caso: es junio o julio, tenemos por delante la mitad del año y el ministro de Justicia tiene delante en su escritorio una estadística, un dato que le dice «hemos concedido 200 indultos», los que sean, hasta mitad de año. Podría haberse planteado el caso de que, dadas las circunstancias, podríamos seguir concediendo indultos. ¿Piensa el ministro eso? Otra opción, «dados los indultos que tenemos, ya hemos concedido demasiados, vamos a ser más estrictos a la hora de aplicar esta medida».

JABJ: No tengo conciencia de eso en absoluto. Todos los que concedíamos era porque encontrábamos una razón lógica, la más generalizada, insisto, es la que te he dado, habrá otras complementarias, pero la más generalizada esa, de cupo. No existía una opinión pública que pretendiera restringir los indultos, no había ni razones políticas, ni de ningún tipo para no mantener criterios estrictamente jurídicos.

DBI: Durante su mandato se redujo, exactamente entre 1993 y 1996, en unas 4.000 personas la población reclusa, de unas 46.000 a unas 41.900; y los presupuestos de IIPP también se redujeron de un 0,28 a un 0,25, lo cual es bastante dinero, aunque parezca este dato pequeño. Lo que quiero preguntarle es si este tipo de factores, que al fin y al cabo son relativos a los recursos de que dispone el Gobierno para tratar con la delincuencia y con los reclusos, pudieron tener algún tipo de influencia. ¿Pudo darse el caso de que ello les llevase a ser un poco más laxos a la hora de

considerar estos indultos? O sea, dadas las restricciones presupuestarias, por ejemplo, a este señor, que en principio, si fuéramos más estrictos, no le correspondería el indulto, le podría corresponder ahora. ¿Cree que ha podido influir en esos casos?

JABJ: En absoluto, y en los indultos te vuelvo a repetir, es la única institución en la que los ministros de Justicia actuábamos como jueces, cuando otras instancias no habían llegado. Cuando, por ejemplo, no existían dilaciones indebidas como atenuante en el Código Penal que se introdujo en el Código de 1995, en el que yo hice, ya se incorporó como circunstancia atenuante de la criminalidad... Pero hasta ese momento no, y no existía conciencia, por tanto, de ninguna levitación, más de la que fuera jurídicamente razonable. Lo que sí se tiene muy en cuenta es la conformidad del juez y del fiscal, eso sí que era un elemento importante...

DBI: Desde que la solicitud pasa de los órganos técnicos, el Servicio de Indultos y el Subsecretario, hasta que llega a usted, ¿en qué medida influye la decisión de esos órganos técnicos? Quiero decir, ¿qué factores deberían aparecer para que el ministro se oponga a lo que diga el señor que está en el servicio de indultos, el Jefe del Servicio de Indultos y después el subsecretario que es quien eleva la solicitud?

JABJ: Bueno, la verdad es que lo único que no influye en nada son los funcionarios; los que influyen de verdad son el informe del tribunal sentenciador y el informe del fiscal. El del tribunal sentenciador es casi siempre vinculante, aunque en la práctica habrá excepciones, como en todo. El del fiscal no necesariamente, no tiene la misma influencia, pero son esos dos informes los verdaderamente claves para la concesión o no del indulto, o del indulto parcial o lo que fuera... Los órganos técnicos, los funcionarios, la verdad es que no tenían influencia, por lo menos en mi época no. Incluso un dato que me ha venido a la memoria: no solamente eran vistos personalmente por mí siempre, sino que incluso, cada vez que íbamos al Consejo de Ministros, yo como ministro de Justicia hacía un informe de todos los indultados y entonces

opinaban los ministros. No solamente había filtro técnico, el del subsecretario y del ministro, que finalmente decide llevar o no el acuerdo al Consejo de Ministros, sino que se debatían en el propio Consejo de Ministros. No te puedo decir el contenido de los debates... Que sí eran vistos por el Consejo de Ministros y además claramente con un interés enorme, los ministros se interesaban por todos los casos, preguntaban, por eso mismo era imprescindible que yo me lo hubiera estudiado bien, porque si no tenía...

DBI: No pasaba el examen...

JABJ: Y no iba al Índice Verde nunca.

DBI: Eso es lo que le iba a preguntar, si van siempre al Índice Rojo.

JABJ: Directo al Índice Rojo, con informe del ministro de Justicia al Consejo, que en mi época, desde luego era... Beligerante no es la palabra, sino particularmente, «riguroso», en que el ministro le contara el porqué de las circunstancias y sobre todo cuando eran temas delicados.

DBI: Claro, supongo, por ejemplo, en el año 1994, que era cuando se superan por primera vez los 1.000, que si un mes tenía usted que explicar, pongamos por caso 100 indultos, no entraría al detalle de todos, sino que haría una serie de grupos o algo por el estilo.

JABJ: No llegaba esa cantidad, el Consejo de Ministros lo teníamos todas las semanas y normalmente por lo que yo recuerdo..., quizás unos 8 o 10. Había algunos que ya estaban excluidos: tráfico de drogas. Esos estaban prácticamente excluidos, puede que haya alguna excepción pero relativa a cannabis, y desde hace años. Pero a los traficantes esos... no había ni que discutir porque el criterio era general; los de violencia sexual, ese el criterio era general, nadie preguntaba detalles, la discusión se planteaba cuando son delitos de otra índole, no cuando son delitos de esa clase.

DBI: La decisión final sobre la concesión o no de los indultos, porque es una gracia del rey a través del Gobierno, depende por lo tanto del Gobierno. Entonces a usted, le pregunto porque esto

lo desconozco, ¿le llegaban dos carpetas, una de informados favorablemente y otra de informados desfavorablemente? Por ejemplo, su secretario le ponía encima de la mesa dos carpetas: una con informe favorable y otra desfavorable, o ¿cómo funcionaba?

JABJ: En la práctica, lo que puede ocurrir es lo que te he comentado, que ya separaban los que eran delitos. Y yo recuerdo de tráfico de drogas y de violencia sexual... Por ejemplo, homicidios no, homicidios concedimos indultos parciales en alguna ocasión, los que eran obvios, que por la categoría del tipo de delito no merecían el indulto, esos probablemente quedarían aparte, ni siquiera se plantearían al Consejo de Ministros, yo me imagino que plantearía al Consejo de Ministros aquellos en que realmente habría opción, en que no hay un criterio determinante de la aceptación o no... De aceptación eran dilaciones indebidas, cuando afectaba a personas que ya se habían reintegrado a la vida, y de negativa, dos crímenes que yo recuerde, son esos dos, los cuales obviamente no hacía falta informar al Consejo de Ministros, ya que se denegaban sin más...

DBI: Como esto es una política, digamos, discrecional, la concesión o no al fin y al cabo es una gracia, por tanto es discrecional de cada gobierno. ¿Cree usted, y vuelvo a la gráfica que le enseñaba antes, que las diferencias de colores, las partidistas, pueden influir en que haya mayor concesión o no de indultos?

JABJ: Puede ser, porque es lo que más asuntos determina, aunque en estas fechas ya es más discutible, porque ya estaba en vigor el nuevo Código Penal, lo que implicaba por las dilaciones indebidas una atenuación sustancial de las penas...

DBI: ¿Entonces usted cree que podría haber diferencias?

JABJ: No creo que sea un tema de color político, yo creo que es más de características de cada ministro y de cada caso y de cada situación.

DBI: Claro, de hecho, hablando con el responsable de los indultos me afirmaba eso: «Claro, el nuevo ministro todavía no nos ha dado instrucciones, como acaba de entrar...».

JABJ: Por lo que yo conozco, los ministros siempre se los han tomado en serio [los indultos], nunca ha sido una cuestión de trámite sino que ha sido algo que se reservaba el propio ministro, para proponerlos al Gobierno.

DBI: Esa estadística que le he mostrado la elaboró en el año 2012 uno de los funcionarios, jefe de este Servicio de Indultos, desde hace ya bastantes años. La elaboró como anexo a su tesis doctoral. Yo quiero preguntar por qué nunca desde el Ministerio se solicitó o se ordenó la creación de estadísticas oficiales sobre esta política pública.

JABJ: No había ninguna exigencia de ningún tipo, era un acto meramente graciable, no existía, como te he dicho antes, ningún control de la opinión pública, que confiaba en el Gobierno, y por tanto las estadísticas no veo qué sentido tienen: qué más da, se conceden más o menos en función de que haya más o menos casos merecedores de ese indulto. Ni vi entonces la necesidad, ni la veo ahora siquiera, ¿para qué?

DBI: A lo que voy, es que al tratarse de una concesión graciable del Gobierno puede ser vista por la opinión pública como una extralimitación del poder gubernamental, etc.

JABJ: Hoy sería así, hoy es la opinión generalizada, en mi época en absoluto. El indulto era por definición el modo de paliar las posibles injusticias que se cometían en la justicia penal y los ejecutivos entonces no estaban desprestigiados como ahora, sino que los ejecutivos tenían bastante más aceptación democrática que los tribunales, los tribunales todavía eran muchos ellos procedentes del franquismo. Mientras que los gobiernos de entonces estábamos prestigiados, porque éramos gobiernos democráticos y por tanto era una injerencia de la democracia en el poder judicial, es que esto ha cambiado, la perspectiva, hoy es al contrario. La diferencia: justo se da por supuesto que es una intromisión del poder judicial, que eso lo han dicho ahora los jueces, pero ahora, hace dos años, empieza por esas quejas, algunas de ellas creo que tienen razón, por ejemplo, la motivación. La motivación debería incluir-

se, puesto que al ser una resolución cualquiera, aunque sea graciable, sí que es normal que te expliques y des los motivos por los cuales...

DBI: Sin embargo, en 1988 la suprimió el anterior gobierno del Sr. González, con otro ministro, suprimió la necesidad de motivación.

JABJ: No lo sabía, me da igual... Mi opinión sigue siendo la misma. Hoy sigo pensando que es graciable y que no constituye una injerencia. Sin embargo, sí me parece importante que la gente lo sepa, que sepa el motivo por el cual se ha concedido, entonces sinceramente nadie lo consideraba necesario, no era una petición ni social, ni de los colegios de abogados, ni de nadie, nadie reclamaba ese tipo de control, sobre la motivación de las resoluciones judiciales.

DBI: Usted ve este objeto desde esa perspectiva y yo lo estoy viendo desde esta otra. En Ciencia Política llamamos a estas diferentes visiones de una misma cosa, en nuestro caso los indultos, *frames*. Digamos que podría haber, como ya hemos señalado, dos *frames*, dos marcos principales sobre los indultos: aquel marco que considere que los indultos sirven para evitar las injusticias, para que la estricta aplicación de la ley no suponga una injusticia...

JABJ: Esa es la verdadera razón de ser de la institución.

DBI: Pero, ¿no cree que en la opinión pública está precisamente ahora mismo imperando el otro *frame* alternativo que sería que más allá de que sirvan para evitar injusticias pueden suponer un quebranto a la separación de poderes?

JABJ: Bueno, históricamente hablando no ha sido así.

DBI: Me refiero en la actualidad.

JABJ: A fecha de hoy, la verdad es que dentro de las instituciones los que estamos verdaderamente desprestigiados somos el poder político, pero también el poder judicial, en las encuestas no salimos bien librados, ni unos ni otros, pero es verdad, sin embargo, que unas determinadas actuaciones judiciales, sobre todo en casos de corrupción, han determinado que para muchos ciudadanos sea

más garantía el tribunal correspondiente sin ninguna interferencia de la Administración. Eso es lo normal, ¿cómo van a reaccionar los gobiernos de ahora y del futuro? Pues evitando los indultos en estos temas, porque socialmente hablando son inaceptables hoy. No por otro tipo de consideraciones. Ojalá fuera verdad que el poder judicial es una garantía superior a la del Gobierno de la Nación para administrar justicia, pero vamos, yo tengo mis dudas como profesional que soy de la Justicia. Por una razón obvia, porque es que tú, cuando eres juez, es verdad que estás vinculado por determinadas normas y no puedes moverte un centímetro de ellas porque incurres en prevaricación, pero todo el mundo sabe que hay delitos que te dan ganas de aplaudir con las orejas. No sé, como el caso de esa mujer... Si eso lo sometes al criterio de la opinión pública, pues cualquiera, vamos, todo el mundo, pediría su absolucón. Eso, sin embargo, no lo puede hacer un tribunal. Sin embargo, un gobierno sí que podría hacerlo y probablemente la sensibilidad pública en esos temas es tan fuerte que probablemente los gobiernos en este momento actuarían, por lo menos con indultos parciales a todo este tipo de cuestiones que son emocionales, que vinculan directamente a la gente. El verdadero filtro, el verdadero control es la opinión pública.

DBI: El año pasado se produjo una situación muy extraña dentro de esta política de indultos, y es que hubo algunos meses en los que no hubo ningún indulto, lo cual ya le digo que en casi 40 años de concesiones de indultos ha sido muy extraño. ¿Usted cree que es precisamente la opinión pública la que ha hecho que el año pasado sea uno de los que menos se han concedido?

JABJ: Sin ninguna duda. El ministro de turno dice, «no me voy a complicar la vida», y no me gusta, o sea, a mí me parece imposible, sinceramente, que durante todo ese tiempo no haya aparecido ningún caso merecedor de indulto, es decir, el que llega a esos extremos, es que se deja influir excesivamente por la opinión pública, y por la crítica, y es verdad que se corresponde algún periodo en que cada indulto había un follón notable, pues alguien

dijo, «oye, adiós muy buenas, no me voy a complicar la vida», pero no cumplió con su obligación ese ministro de Justicia, porque seguro que habrá habido exageraciones algún año. Pero seguro que es imposible que transcurran no sé cuántos meses has dicho, pero que en el transcurso de seis meses no pase por tu mesa ningún expediente de indulto que lo merezca, eso no es concebible, alguien ha dejado de cumplir su función.

DBI: Y por ejemplo, la única tanda de indultos que ha concedido el ministro Catalá, hasta el momento creo que fueron unos 12 en octubre y noviembre de 2014, y sin embargo en el Consejo de Ministros, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, la vicepresidenta indicó que en ese Consejo de Ministros se habían concedido 12 y se habían rechazado dos mil.

JABJ: ¿Dos mil?, o sea que se habían almacenado peticiones de la época anterior, de Gallardón, tiene que ser un retraso de años.

DBI: No sé, eso ya no lo sé, no obstante, si la exigencia de *accountability*, de responsabilidad de los poderes públicos, por parte de los ciudadanos no fuera tan grande, gran parte de esos dos mil o alguna parte mayor que esos 12 habrían sido concedidos...

JABJ: Sin duda, sin duda alguna, pero de todas maneras me extraña tanto el dato, debe de haber algún error, o se refiere a todas las épocas del gobierno del Partido Popular, excusándose. «Oye, sí, pero hemos rechazado muchos más...». ¿Es la opinión pública la que limita la concesión de indultos? Te digo, sí.

DBI: ¿Ninguna otra variable cree que puede influir? Las restricciones presupuestarias a la hora de ser más laxo... ¿No cree que tengan nada que ver?

JABJ: Al ministro de Justicia estos temas no le suelen interesar, depende estrictamente del clima de opinión pública y sobre todo de la opinión publicada también, con la dicotomía tradicional, y del prestigio de quienes lo postulan. Es decir, como ha pasado en los últimos tiempos, gente de prestigio en el mundo jurídico ha despertado del letargo en el tema de los indultos y pide restricciones,

eso sí que le influye al ministro, la opinión pública, la opinión publicada y la opinión prestigiada de estudiosos, de columnistas...

DBI: La agenda que yo llamo académica, o sea los *papers*, las publicaciones científicas jurídicas.

JABJ: Eso influye, eso influye mucho, porque un ministro de Justicia, sus colegas, sobre todo los que procedemos del Derecho, claro, que hemos sido la mayoría, tienen muy en cuenta la opinión corporativa, lo que opinan los jueces, ni siquiera *Jueces para la Democracia*, la que yo fundé, había hablado de ese tema nunca, hasta recientemente. Pero lo que dicen los propios jueces, lo que dicen los abogados, eso le preocupa mucho al ministro de Justicia, que es de la clase jurídica, para entendernos, y que sabe que va a volver a la clase jurídica cuando termine su mandato y esa opinión es muy relevante.

DBI: ¿Y esas opiniones le llegan al ministro a modo de escrito, a través de publicaciones o le llegan también por otras vías?

JABJ: En aquella época desgraciadamente no te llegaba ni una cosa ni otra, porque insisto, no existía sensibilidad respecto a este tema, no había ninguna presión de nadie, pero lo normal, pero esto lo estoy adivinando, no lo sé, en mi época no había presión, por tanto no tenía más criterio que los generales que habíamos establecido al principio del mandato y ya está, pero ahora yo estoy convencido de que en la política del Gobierno estará influyendo de manera decisiva la opinión de la clase jurídica, de la inteligencia jurídica. Yo creo que les estará pesando muchísimo, porque es verdad que ha habido ya publicaciones, artículos, en que se intenta restringir como sea el alcance del derecho de la concesión del indulto, yo creo que eso influye tanto o más que la opinión pública. ¿Ha habido algún estudio jurídico que hablara sobre el tema de la concesión de indulto en aquellos años?

DBI: En aquellos años yo creo que no.

JABJ: Eso surge después, la sensibilidad... Primero es la opinión pública la que influye sobre la opinión publicada, pero primero es la opinión pública, eh. Lo que ocurre es que esa opinión

pública especializada manda la opinión pública, eso hace que el tema se plantee en la opinión privilegiada y después en la opinión publicada, es todo ese ciclo el que...

DBI: Una agenda influye sobre la otra.

JABJ: Son las tres, ese es el flujo normal que se mantiene en materia de indultos.

DBI: Una pregunta bastante ligada a la separación Iglesia-Estado. En ocasiones se solicitan indultos por parte de las cofradías de Semana Santa...

JABJ: Yo restablecí el privilegio para el Justicia de Aragón.

DBI: Usted, además de haber sido político, es jurista. Cada año por la Semana Santa se publica en el BOE la concesión de un indulto que dice: «Visto el expediente elevado por un privilegio otorgado por el Rey Carlos III», en el año 1700 y algo... Yo jurídicamente creo que no se puede decir que exista ningún privilegio, evidentemente porque no hay un privilegio para solicitarlo porque todo ciudadano puede solicitarlo y no hay un privilegio para concederlo porque eso atentaría contra la Constitución y la Ley del Gobierno. Por lo tanto, ¿hasta qué punto tiene lógica ir incluyendo ese tipo de citas que, ya le digo, han sido incluidas durante toda la democracia? El año pasado también hubo un indulto con esta coletilla, ¿hasta qué punto tiene sentido seguir haciendo eso?

JABJ: Bueno, es una pura tradición, pero está vacía de contenido. Qué sentido tiene, por ejemplo en el de Zaragoza, que propone el Justicia...

DBI: O la cofradía de la Piedad.

JABJ: Pues primero preguntaban en el Ministerio, en mi época, y supongo que habrá sido siempre así, quiénes eran indultables, para cerciorarse seguro y, de eso sí me acuerdo perfectamente, porque este tipo de hermandades no tiene recursos para saber qué delincuentes están rehabilitados, siempre pedían asesoramiento y solamente actuaban conforme a la opinión ya previamente transmitida por el Ministerio de Justicia, si fuera de otro modo, tienes

toda la razón, no tendría ningún sentido. Porque sería inconstitucional, evidentemente, o inútil, una de las dos cosas. Esto es respetar la tradición, en mi caso incluso recoger una vieja tradición, que era la del Justicia, cuando existió, pero que carece de contenido material...

DBI: Y sin embargo, darle esa relevancia jurídica, incluirlo en un Real Decreto de concesión, ¿tiene sentido en un Estado en que se supone que hay una separación...?

JABJ: Bueno, vamos a ver, te vuelvo a repetir, si tuviera contenido material esa decisión sí sería un disparate, pero como no es más que como una especie de concesión retórica a estas antiguas hermandades, que carece de contenido material, pues la verdad es que para mí es irrelevante. Si alguna vez hubiera sido al revés que por la petición, se hubiera hecho algo que no encaje con los criterios del Ministerio de turno...

DBI: Habría sido prevaricación. Y ya le dejo con esta última pregunta. En primer lugar, ¿podría hacerme un balance de los 3 años en los que fue ministro de Justicia?; y en segundo lugar, ¿cree usted que habría que cambiar algo, está de acuerdo con estas propuestas en las que se piden cambios, restricciones, que algunos delitos estén excluidos legalmente, etc.?

JABJ: Yo creo que la restricción hoy... No creía eso cuando yo era ministro de Justicia, hoy yo soy uno más de la opinión jurídica que se ha visto influenciada por la opinión pública y la opinión de la gente en general. Hoy es evidente que la sensibilidad ciudadana es de tal naturaleza que sería aconsejable incluso en el proyecto de cambio de Constitución incluir restricciones, que para mí serían de dos tipos: la más obvia ya te la he dicho, es la necesidad de motivar, cualquier resolución administrativa, aunque sea graciable, tienes que explicar por qué. Eso en la Administración ocurre en cargos de libre designación, sin embargo en muchos casos hay que motivar la resolución aunque sea libre, pero libre no quiere decir inmotivada. Entonces ese punto está claro. La exclusión de delitos ya me parece más discutible, hoy parecería obvio,

como la corrupción lo ocupa todo, pues que se dijera, «no a la corrupción», pero es que a lo mejor no tiene por qué perpetuarse ese estado de delitos, y lo que sería un disparate es que el Gobierno hoy concediera un indulto en materia de corrupción, y sobre todo en materia de corrupción política. Pero eso mejor lo controla el Gobierno, que no una norma jurídica, por eso me temo que debería ser incluida en la propia Constitución, aunque modificar la Constitución puede convertirse en una cosa bastante engorrosa y bastante compleja, por lo tanto yo creo que la motivación sí requeriría una reforma constitucional, pero el aplicar o no debe quedar a la discreción del Gobierno y del sentido común. Es que hoy no puedes conceder indultos en materia de corrupción política, porque la ciudadanía está indignada, y con toda la razón, pero eso lo interpreta mejor el Gobierno, que no una ley.

DBI: Y un pequeño balance sobre sus 3 años.

JABJ: Me he parado a pensar; en algún caso, tengo conciencia muy difusa, de que se cometen también errores. Es decir, que a veces te equivocas en una concesión de indulto y te producía mucho daño, porque sabías que además eras tú, no un funcionario tuyo, o del gabinete, que haya dicho tal cosa, sino que eran errores [tuyos]. Algún error concreto seguro que he cometido, pero globalmente actué siempre como lo que era, un juez en servicios especiales, hice todo aquello que yo como juez de lo penal no podía hacer. Entonces, claro que era muy sensible a todos los temas de esa naturaleza: lo que la Justicia, la ley en la mano, me impedía hacer, el indulto era la posibilidad de hacer Justicia y no sólo cumplir la Ley.

Entrevista a Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Madrid, 16 de diciembre de 2014

DBI [Presentación]: Usted era subsecretario en el año 2000...

IAHM: Fui subsecretario de Justicia del 2000 al 2002.

DBI: Da la casualidad que en el año 2000 se conceden 1.800 indultos, y en 1998, 1.500. Le quería preguntar, primero, ¿por qué se concedieron tantos? Segundo, teniendo en cuenta que ha habido momentos como estos en los que ha habido tantas concesiones de indultos y luego, por ejemplo, una media de unos 400 al año durante el Gobierno de Zapatero, ¿qué podría explicar el hecho de que este año haya habido tan pocos, unos 70?

IAHM: La verdad es que de la última parte de tu pregunta, con toda honestidad, no tengo ni idea. De hecho no lo sabía... Te puedo hablar de lo que yo recuerdo del 2000-2002. De hecho te voy a hacer una recomendación, si estás con esto, que es que en la medida en que puedas vayas a ver al responsable de indultos del Ministerio de Justicia... Te voy a diferenciar carácter general y luego un acto particular de concesión de mil y pico indultos que se hizo en una fecha determinada.

DBI: El 1 de diciembre.

IAHM: Con carácter general, en aquel tiempo que yo viví había dos mecanismos para la toma de decisiones, uno está muy objetivado y parte de abajo arriba, es decir: el funcionario se reunía con las asociaciones que estaban siguiendo las desintoxicaciones de los drogadictos y él hacía un seguimiento en el que iba captando datos objetivos que le llevaban a sentarse delante del subsecretario y decir «este chico merece un indulto», o «este chico no lo merece», y aplicaba esos criterios objetivos del departamento de indultos, digamos que el 95 por ciento de los indultos que se dieron de dar. Insisto, con carácter general, luego hablamos del 1 de diciembre. Respondían a la lógica de unos criterios objetivos. Te diré incluso que yo acepté esos criterios objetivos aun sin tener

claro si los compartía... ¿Qué quiero decirte con eso? No quise discutir, por ejemplo en el tema de drogas, «es que las condenas son muy altas, entonces como las penas son muy altas, vamos a reducir», bueno, como yo no era experto en eso me fié del criterio de los expertos, aun teniendo la sensación de por qué en drogas sí y en otras cosas no. Te lo digo para que veas el proceso de toma de decisiones... Yo soy funcionario y muy respetuoso con el trabajo de los funcionarios, el trabajo del funcionario de indultos me parecía que merecía mucho respeto: 90 por ciento, 95, 97, lo que fuera, respondía a los objetivos de ese departamento.

DBI: De hecho un 96 por ciento, dice Herrero en su tesis, es la cantidad de informes informados favorablemente, no sólo por ellos sino también por los fiscales y jueces.

IAHM: Entonces el criterio general es ese. Luego, criterios particulares: a ver, hay mucha gente, mucha más de la que te imaginas, que llama para plantear indultos. De hecho, no voy a entrar en detalles, pero la decisión más arriesgada que yo propuse de un indulto y que el Consejo de Ministros tomó fue de un indulto de alguien que había matado y que me pidió que me lo estudiase a fondo alguien del grupo socialista. Para que te hagas una idea, una señora del grupo socialista que conoce a la familia, era de H., o no sé dónde, conoce que se ha producido una desgracia extraordinaria, con resultado de muerte, viene a contármelo, dice que ha sido una desgracia extraordinaria, lo acredito con juez, lo acredito con fiscal... y se toma una decisión no poco arriesgada...

DBI: De indultar un homicidio.

IAHM: Hay un pequeño porcentaje de cosas que te llegan no por la vía jerárquica del departamento, sino de alguien que te viene y te habla y que tú, en la medida que quieras, investigas el caso y acabas en su caso diciendo que sí o diciendo que no, en el 99 por ciento de estos casos yo decía que no y *san-se-ha-terminado*. Y luego, el famoso del 1 de diciembre, vamos a ver.

DBI: Indultaron a 1.800.

IAHM: Sí, un montón.

DBI: De hecho, el ministro entonces, el Sr. Acebes, lo justificó: «Por el fin del milenio», decía. Esta es una explicación un tanto teológica.

IAHM: Fue año de Jubileo, efectivamente. Digamos que se juntaron dos cosas, una técnica y otra humanitaria, la explicación del ministro sobre el Jubileo, milenio, etc., pero no sólo porque había decenas y decenas, no sé si te has metido en ese indulto, pero la gran mayoría de ese indulto son gente condenada por objeción de conciencia en un tiempo en que era obligatorio el servicio militar... Ya estaba derogado, pero estas eran las secuelas penales de los que les habían condenado antes de que se hubiese derogado el servicio militar. Entonces, si tú expurgas, de los mil y pico, un porcentaje elevadísimo de eso, eran objeciones de conciencia. No me atrevo a darte cifras, porque ya no me acuerdo, pero tendría los papeles... Pero un porcentaje elevadísimo, es decir, una de las cosas que el funcionario me plantea y yo le planteo al ministro y al Consejo de Ministros en su día es, «oye, vamos a ver, aquí hay una bolsa extraordinaria de gente condenada antes de la derogación del servicio militar por negativa al servicio militar y a esto hay que darle salida»; entonces, vete mezclando motivos: milenio, humanitario, servicio militar y luego una razón estrictamente de orden. Yo soy una persona de mucho orden, para entendernos, es decir: yo llego a un sitio donde el funcionario me dice, «tenemos una bolsa de 5.000 indultos sin resolver...»; te he dicho 5.000, puedo decirte 6.000, 7.000... Entonces, yo le digo, «esto hay que resolverlo, los que sean que no, hay que decir que no y los que sean que sí, hay que decir que sí», y entonces una humanitario, un problema del servicio militar, un problema drogas..., también fueron muchos de estos indultos un tema de drogas, y una racionalización administrativa.

DBI: ¿Con eso a qué se refiere?

IAHM: Un departamento que tiene un retraso, al ritmo que vamos de 30 años, se resuelve de una tacada... Fue un esfuerzo brutal, tengo que decir que el trabajo que hizo este funcionario y su

gente, fue, en fin, increíble. Pero el caso es que en tres meses estuvimos en condiciones de dejar a cero lo que estaba pendiente.

DBI: Claro, porque esto es precisamente a lo que me refería con mi tesis: la de que el Gobierno no actúa exclusivamente en cuanto a cuestiones políticas o teológicas, sino que atiende también a una serie de razones completamente racionales.

IAHM: En indultos que yo viviese, no puedo juzgar por los anteriores y por los posteriores, decisión de indulto por razones políticas, cero. Si me apuras: una, era un indulto que andaba por ahí danzando, que era de un juez al que le habían metido un puro...

DBI: Gómez de Liaño. En el año 2000, dice, y es así, que una gran parte de estos indultos fueron para antiguos condenados por objeción de conciencia. Evidentemente, la sociedad ya no consideraba que ese delito fuese «adecuado», que esas condenas estuviesen correctamente impuestas, que fuesen justas, ¿no? Entonces yo entiendo que ahí no habría ninguna divergencia entre lo que la opinión pública pudiese pensar y lo que en ese caso hizo el Gobierno, que es indultar a gente que estaba condenada por objeción de conciencia. Pero yo le quiero preguntar, si aparte de en ese caso que era favorable, también puede tener en cuenta el Gobierno a la hora de determinar una cantidad u otra de indultos la opinión pública: si se tiene en cuenta, por ejemplo, como ahora recientemente se puede ver en las encuestas del CIS, que hay una bajada del crédito de los políticos... Podríamos decir que esa desconfianza hacia la política, en este caso del 2014, ha podido influir en ese descenso, esa podría ser una de las razones, de la misma forma que a la inversa, una opinión pública favorable en el año 2000.

IAHM: Eso te iba a decir. Vamos a ver, de hecho hay indultos que vienen muy empujados por la opinión pública, por ejemplo en el año 2000 recuerdo uno, de hecho vino, que además estuvo incluido en los 1.800. N. es una gitana que mata a su marido y lo mata porque debía de hacerle la vida imposible: maltrato, el horror este de la violencia de género. Y en un momento determinado se

lo lleva puesto, y la opinión pública inmediatamente pide el indulto, antes de que la hubiesen condenado ya estaba la gente «habrá que indultarla». Entonces, opinión pública. Mi resumen sería, yo no creo que los gobiernos estén decidiendo indultos ni a favor ni en contra por la opinión pública, con carácter general. Creo que en algún caso puntual puede incidir a favor o en contra, pienso que en contra en aquellos años, y entiendo que todavía hoy, pero en aquellos años era más sensible, aunque he visto que luego estos años también se ha reactivado todo el tema de torturas policiales.

DBI: Los Mossos, por ejemplo.

IAHM: Ahora los Mossos, en aquella época, el gran tema español era ETA, entonces, en los 1.800 se excluyeron todos los que pudiesen ser temas de tortura policial.

DBI: O sea, GAL, por ejemplo...

IAHM: No sólo GAL, algún etarra detenido en la comisaría... Todo eso se excluye, porque la opinión pública en ese momento estaba muy crítica con la posibilidad de que tuviese indulto [esa] gente... De hecho, sólo efectivamente se ha reactivado con el tema Mossos. Entonces, yo creo que no hay un criterio general de Gobierno, no sé lo que ha pasado ahora, pero no desde luego en los años que yo estaba. De hecho te diré una cosa: a mí nadie me dio nunca instrucciones sobre los indultos. Ni el presidente del Gobierno me habló... Vamos, de hecho con el presidente del Gobierno, Aznar, yo no hablé en mi vida nunca de indultos. El Gobierno no me hizo saber nada, y quien me lo podía hacer que era al ministro... Yo al ministro le contaba, los miércoles o los jueves, los indultos que se habían metido en el Consejo de Ministros para que él los explicase si alguien le planteaba algo en el Consejo, y salvo algún caso así muy específico, y por supuesto, los 1.800 cuando tocaron, no le dedicábamos más allá de 10 minutos.

DBI: Por ahí precisamente va la siguiente pregunta, y es una hipótesis: ¿es esto cierto o no? Que el Gobierno decide, por ejemplo, para un semestre o para un año, siempre por supuesto no

fijo sino que puede variar, un volumen aproximado de los indultos que se pueden conceder y después entran a la determinación de cuáles sí y cuáles no.

IAHM: No. Eso no funciona así, de ninguna de las maneras. Sí puedo decirte una cosa, que si investigas un poco cuál es el origen... Cuando yo llego lo que hay es un automatismo de que más o menos en cada Consejo de Ministros se ven entre 10 y 14 indultos. En aquella época, yo nunca cuestioné ese automatismo. Venía el funcionario y me decía, «los indultos de esta semana», y nunca le pregunté por qué más o por qué menos. A veces había menos, y a veces había más, pero vamos, en línea general una media de 10 indultos y nadie me dio instrucciones ni para más, ni para menos, y desde luego no hubo un cálculo de tantos, y a dividir... nunca.

DBI: Entonces, ¿descartaría que el Gobierno o incluso quizás el funcionario y su grupo tuviesen en cuenta la situación, por ejemplo, del sistema penitenciario? Quiero decir, el número de condenados, el número de reclusos que hay u otras variables, por ejemplo, el dinero que efectivamente dispone IIPP, que ya sé que depende de Interior pero pongamos por caso... Igual si las cárceles están saturadas esto puede servir, digamos, para evitar que aquellos casos de condenas, llamémoslas más livianas, pues no entrasen a prisión, y así nos ahorramos dinero, que al fin y al cabo es una restricción que tenemos. ¿Cree que ese tipo de variables pueden tenerse en cuenta?

IAHM: Absolutamente no. No te digo un poquito, no, te digo absolutamente. Nunca nadie en el proceso de toma de decisión de esto actuó con ese mecanismo mental, sólo en un caso, pero que no tiene que ver con el número de prisiones, sino con una cosa de tradición, los indultados por la Semana Santa de Málaga.

DBI: Privilegio este del Rey Carlos III. Me da la impresión de que ese privilegio ha perdido todo sentido, que por cierto a día de hoy, año 2014, se sigue incluyendo la coletilla «vista exposición elevada según privilegio el Rey Carlos III», dice el BOE. ¿No se

puede entender completamente derogado primero por la Constitución, segundo por la Ley del Gobierno? Quiero decir, yo puedo entender, porque argumento en el trabajo, que el privilegio sea para solicitar. Pero privilegio para solicitar no existe, porque todo el mundo lo tiene. Entonces, ¿existe un privilegio para otorgarlo? Eso iría en mi opinión contra la Constitución y la Ley del Gobierno, entonces existe el privilegio o es pura...

IAHM: Primero, ¿esto qué es? Es una tradición que nadie se ha cuestionado y en consecuencia se admite. Jurídicamente es un indulto como los demás, si mañana el ministro o el Consejo de Ministros dice que la Semana Santa de Málaga no indulta a nadie... no pasa nada.

DBI: Entonces, ¿no es en este caso una licencia a mi juicio desproporcionada por parte del Gobierno incluirlo dando una supuesta validez, que ya le digo que yo creo que no existe, a algo que perdió su vigencia, si es que la tenía, con la Constitución?

IAHM: Pues fíjate que es la primera vez que me lo planteo, quiero decir que no soy consciente de que formalmente eso se articule como el privilegio de Carlos III. Nunca constaté en el BOE que la forma de hacer público el indulto era diferente, ¿lo tienes ahí? Fíjate si no me doy por aludido por eso... Lo que te quiero decir es que siempre lo consideré un indulto más. De hecho, lo considero un engorro, porque siempre estaba fuera, des-cuadro de fecha del Consejo de Ministros...

DBI: De hecho, hay boletines oficiales que sólo publican ese... A ver, «visto el expediente de indulto de..., en virtud de exposición elevada en cumplimiento del privilegio otorgado por el Rey Carlos III a la cofradía de Nuestro Padre Jesús el Rico, condenado por un juzgado de Málaga...». Esto lleva siendo así mucho tiempo.

IAHM: ¿Sabes qué? Está redactado de forma muy precisa, porque no dice que el indulto se conceda por virtud del privilegio, dice que el indulto se concede por la exposición elevada en virtud del privilegio. Bueno, como si dijese lo contrario, quiero

decir que quien lo redactase, que debe de ser hace 30 años el primero que lo hizo, lo hizo diciendo «no reconozco que le doy indulto por el privilegio, reconozco que tienen el privilegio de pedírmelo y yo lo concedo».

DBI: Eso es a lo que vuelvo, no existe tal privilegio de pedir, porque lo tiene todo el mundo, ¿no? Eso es pura retórica, al fin y al cabo.

IAHM: Se nos podrían ocurrir muchos ejemplos de cosas que formalmente...

DBI: Entonces, la opinión de los funcionarios del Ministerio es sin duda la determinante a la hora de...

IAHM: No. La responsabilidad la asume quien toma la decisión.

DBI: No, pero no la responsabilidad, eso está claro, sino lo que de hecho sucede, quiero decir lo que sucede antes de tomar esa decisión...

IAHM: Pero yo te hablo de mi experiencia, por eso te decía, habla con el funcionario, porque yo no sé si otros subsecretarios han actuado igual. Mi criterio era: detrás de esto hay... Te diré una cosa, yo le he echado para atrás al funcionario indultos... «No lo veo».

DBI: Pero se los echaba, sobre la base de las circunstancias del indulto, de cada indulto concreto.

IAHM: Claro, claro es que «oye, a mí no me convence esto que me estás diciendo, de que es que esta persona está desintoxicada; ahora, que el informe este que me presentas, yo le he dedicado bastante tiempo, y no me acredita que verdaderamente este chico tal...». «No, pero es que me lo ha dicho no sé quién». «Pero es que me lo ha dicho a mí no me vale». Pero dicho eso, habiéndoselo discutido, para mí tenía un peso importantísimo el *background* como tenía un peso importantísimo el de los jueces y los fiscales. Mi primera pregunta es, esto viene con informe favorable o no, y para que yo tuviese que proponer uno que no viniese con informe favorable tenían que darse unas circunstancias especiales.

DBI: Al Consejo de Ministros llegan en el Índice Rojo. Pero, pongámonos por caso, como además usted ha dicho que llevó muchísimo trabajo en el año 2000, el día 1 de diciembre, yo quiero entender que el Consejo de Ministros no se pegó 10 horas analizando los 1.800. Además, según la instrucción que en el año 1996 dictó el señor Aznar, como van en Índice Rojo pueden saltarse los indultos la comisión de secretarios de Estado y subsecretarios.

IAHM: No se la saltaron. Yo informé cada semana en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Desconozco si luego se ha hecho. Yo, desde luego, esos dos años, de hecho, era lo que a mí me tomaba más tiempo, normalmente en la CGSES, que presidía Rajoy, que por cierto era el ministro de la Presidencia entonces. Sé que el ministro brevemente los explicaba en el Consejo de Ministros, lo sé, porque alguna vez me ha comentado al salir, «oye, me han puesto pegas con esto y me ha costado explicarlo y tal».

DBI: Pero supongo, las pegas serían por casos concretos.

IAHM: Bueno, pues porque llamaba la atención, de repente aparecía uno que había pegado al otro o yo qué sé, y «¿qué ha pasado?».

DBI: Por eso digo, serían casos concretos.

IAHM: Sí, casos concretos que les llamasen a uno la atención, vamos.

DBI: O sea, el grueso de los indultos son incontrovertidos una vez pasan ya por su filtro.

IAHM: Sin duda, y luego el famoso de los mil y pico. A ver, claro, esto ya se lo tendrías que preguntar a Acebes, entiendo que lo explicó por categorías, porque de hecho se prepararon papeles diciendo tantos por drogas, tantos por tal, tantos por la objeción de conciencia, y tantos, la [persona], y luego había una hojita que eran los 10 llamativos, me imagino que se centrarían en estas categorías y luego de los 10 llamativos te cuento los que son... Digo yo, desde luego eso es lo que yo hice en Comisión como subsecretario.

DBI: Quitándole a usted, que como subsecretario dice que los analizaba detalladamente, podríamos incluso decir que la mayor parte de los indultos que llegan al Consejo de Ministros son anónimos, en el sentido de que al Gobierno, pues como son incontrovertidos...

IAHM: No suele reparar en quién es...

DBI: En quién, ni las consecuencias, salvo en estos casos controvertidos. ¿Usted cree que el signo político de un gobierno o de otro influye sobre la concesión de indultos a nivel agregado? No digo que se conceda un indulto en concreto, sino si tiene consecuencias sobre el número de indultos que periódicamente se puede ver que se concede. O sea que sea del PP o del PSOE.

IAHM: Este es un tema para estar un rato. Vamos a ver, primero, te va a parecer un poco complaciente lo que te voy a decir, desde luego en el tiempo que yo estuve, de ninguna de las maneras. «Concejal del PP, que le habían condenado», vamos, como si era de Izquierda Unida, me trae sin cuidado, de hecho te he contado una anécdota, que el indulto que más me costó y más controvertido fue me lo pidió el PSOE, y era razonable, y se hizo. Entonces, primera respuesta, que no es la definitiva, yo jamás vi actuar la concesión de indultos con criterios políticos en los dos años que yo estuve allí, ni de abajo arriba, ni de arriba abajo. Sin embargo, el diario de sesiones del Congreso, está repleto de un debate que se origina como consecuencia de Gómez de Liaño, porque el PSOE es muy crítico con Gómez de Liaño, entre otras cosas porque *El País* queda ofendido porque era un problema que había tenido con Polanco, entonces *El País* pone toda su artillería y el PSOE le echa una mano. En ese debate que se genera ahí sale a la luz el reproche, a su vez del PP al PSOE de que «cuando tú has estado, Felipe, 12 años, has concedido un montón de indultos políticos a tus compañeros». Yo no puedo acreditarle si ese debate era justo o injusto, no lo sé, nunca lo comprobé, sí sé que después de entonces no he vuelto a escuchar un debate con tintes políticos, en ningún caso, ni en la época de Zapatero, ni en la época de Rajoy...

DBI: Con Rajoy ahora, hubo hace poco una propuesta de Izquierda Unida para modificar la ley del indulto precisamente... Me refiero a que en la agenda parlamentaria sí que ha habido recientemente un incremento de cuestiones sobre los indultos.

IAHM: Pero eso tiene que ver con lo que tú has dicho, con que se está cuestionando la figura misma del indulto. Es decir, ahora está pasando una cosa... En fin, de eso ya sabrá Gallardón mucho más que yo, pero ahora está pasando una cosa que no había pasado nunca, que es que se cuestiona el indulto, el derecho de gracia se está cuestionando, como una más de esas cosas que hacen los políticos, «que no deberían hacer». Te diré una cosa, yo creo por lo que te estoy contando que eso es injusto. Creo que es injusto porque lo que yo he visto no es la utilización del indulto por los políticos en beneficio de los políticos, yo no he visto eso, ni lo he visto en mi caso, ni lo he visto nunca tampoco en el caso de Zapatero. En el caso de Felipe o tal habría casos puntuales, pero no he visto que esto fuese un instrumento «de casta», por usar la terminología de ahora. No, y sin embargo, como otras cosas que se están cuestionando, ha cobrado categoría. Tú decías IU, pero no sólo IU, UPyD también, los jueces también han cuestionado, jueces decanos en alguna reunión...

DBI: Tras el indulto de los Mossos hubo un manifiesto...

IAHM: Eso es, y luego preventivamente se ha hablado mucho de no concesión de indultos a los políticos corruptos. Eso se está aplicando a Matas, al otro... Mi opinión es, como otras cosas, que se están cuestionando en este tiempo en el que se está disparando contra todo lo político como categoría, lo que no es razonable.

DBI: Nosotros en Ciencia Política lo llamamos *frames*, algo así como una especie de marco... Por ejemplo, este objeto usted lo ve desde esa posición y yo la estoy viendo desde esta, no estamos viendo lo mismo. Imagínese que eso fuese en los indultos, su *frame*, por ejemplo, podría ser que los indultos sirven, como de hecho es así, para evitar injusticias, por ejemplo el artículo 4.3 del Código Penal que le permite al juez, cuando el estricto cumpli-

miento de la ley... Pero imagínese, que desde esta posición, que es la de la opinión pública, vemos los indultos, no sólo como eso, que desde luego también lo podemos ver así, sino que además, otro *frame* puede ser el de que suponen un quebranto de la separación de poderes. ¿Cree que ese *frame* puede que esté emergiendo en la opinión pública? Es una cuestión sociológica, desde luego.

IAHM: Resulta muy interesante, además con derivadas jurídicas muy interesantes. Vamos a ver, para que entiendas la respuesta que te voy a dar luego tengo que hacer un preámbulo. A mí, cuando fui subsecretario de Justicia, lo que me llamó la atención no fue que por la vía del indulto el poder ejecutivo pudiese eximir el cumplimiento de una sentencia, no me llamó la atención porque el derecho de gracia es lo que es, y lo ha sido desde el origen de los tiempos, y no tiene que ver con la justicia, no es una corrección de la justicia, porque una de las cosas que está pasando ahora es que se ve el indulto como un desmentir al juez; no es un desmentir al juez, es una cosa distinta, el juez ha hecho justicia, y luego yo por otra serie de consideraciones ejerzo la gracia. No me llamó la atención eso, me llamó mucho más la atención y me parece un tema interesantísimo el número de inexecuciones de sentencia que acuerdan los jueces.

DBI: Se refiere a la suspensión de la ejecución de la condena...

IAHM: ¿Por qué me llamó mucho más la atención? Primero porque el número es infinitamente superior al número de indultos, pero vamos, infinitamente quiere decir en una proporción de 1.000 a 1. Segundo, me llamó muchísimo la atención, porque los indultos son públicos, son susceptibles de control parlamentario, incluso son susceptibles de control judicial. Ya hay jueces que han revocado indultos, incluso el Supremo. Las inexecuciones de sentencia las acuerda el juez de sí, ante sí, para sí y no se entera nadie. Entonces me parece mucho más llamativo que se inexecute la sentencia de los Albertos que el indulto a Gómez Liaño, quiero decir, como figura. Con lo cual, primero, antes de hacer un juicio sobre

separación de poderes en relación con indultos, veamos la dimensión de la tragedia: la dimensión de la tragedia es mínima en comparación con la inejecución de sentencias que está acordando el propio poder judicial, por motivos que desconozco. Segundo, hemos dicho que derecho de gracia no es justicia, no es involucrarse, entorpecer el ejercicio de la función judicial, es otra cosa. ¿Es moderno eso? Esa es una pregunta muy difícil de contestar, para mí la pregunta no es esto. ¿Está interfiriendo al juez? Para mí la pregunta es: ¿es razonable que exista una cosa, que ejerce por cierto no el poder ejecutivo sino el jefe del Estado, que es el derecho de gracia? ¿Tiene sentido a finales del siglo xx y principios del siglo xxi? Pues mira, en la medida que se haga un uso razonable de eso, mi respuesta es sí, en la medida en que exista la posibilidad de que se pueda corregir desde el sentido común los efectos de algo que es el ejercicio de la Justicia, a mí no me parece irrazonable.

DBI: Cuestión aparte, son casos que puedan aparecer.

IAHM: Eso es, cuestión aparte pueden ser casos de una desmesura; de hecho, fijate, no entendí porque el PSOE hiciera una cosa en su día que no tenía lógica, que es que eliminó la necesidad de motivar. ¿Por qué se eliminó? No veo lógica.

DBI: En 1988.

IAHM: Que no sé por qué se quitó eso, no veo lógica que en los últimos años, el Tribunal Supremo en determinados indultos, el de Alfredo Sáenz, por ejemplo, hace dos años, ha pedido motivación...

DBI: En el caso *kamikaze* también, del 2012. El señor Gallardón me dijo que más allá de esa coletilla, que a partir de ahora se incluye en los indultos «atendiendo a razones de equidad y justicia», no ha tenido ninguna consecuencia en la práctica. Además, es una sentencia un tanto complicada de entender, porque ni los propios jueces...

IAHM: Yo tampoco la entendí.

DBI: Y los votos particulares, efectivamente dicen...

IAHM: Bueno, es que se dividió en dos el Tribunal.

DBI: ¿Cree entonces que puede estar emergiendo un *frame* o una visión de los indultos como que no es que sea una corrección de injusticias sino un quebranto de esa separación de poderes, un abuso del poder judicial?

IAHM: No, creo que está emergiendo esto como justificación de algo que, sin embargo, si hacemos el debate bien, no debería hacerse así. El debate bien planteado sería si tiene lógica, a principios del siglo XXI, que exista el derecho de gracia, ¿sí o no? Ese sería el debate. No «es que esto está torciendo la voluntad de los jueces y perturbando la división de poderes». No, no es verdad, es otra cosa diferente, es una facultad del jefe del Estado, que es la facultad de perdonar cuando se dan circunstancias razonables para hacerlo, y la facultad de perdonar no tiene que ver con la justicia, tiene que ver con otra cosa. Sí creo sin embargo una cosa, como era tu pregunta, que es que en vez de hacerse el debate de derecho de gracia sí, derecho de gracia no, es decir, lo antiguo y lo moderno..., en vez de hacer ese debate se enmascara diciendo que este es un debate sobre división de poderes. Yo no creo que este sea un debate sobre división de poderes, yo creo que esto es un debate sobre si tiene sentido... Es decir, ¿quitamos de la Constitución el derecho de gracia, sí o no, quitamos el artículo donde está entre las facultades del rey...?

DBI: Así como en el anuario del Ministerio de Justicia y en el del Interior hay detalladamente estadísticas sobre muchas variables, sistema de prisiones, etc., nunca se han publicado estadísticas oficiales, quitando el anexo que incluye Herrero en su tesis doctoral sobre los indultos. ¿A qué se debe esta falta de publicación, se debe en exclusiva a que pueda afectar a datos de carácter personal o es que se consideraba oportuno no publicarlo por otro motivo?

IAHM: Pues te confieso que no me lo he planteado nunca en mi vida. Si me hubieses dicho esto cuando era subsecretario te hubiese dicho, pues en la próxima memoria se publicará una estadística, me parece razonable que se haga una estadística y puestos a imaginar supongo que tiene que ver con el hecho de que

los funcionarios estaban absolutamente sobrepasados de trabajo y que nunca nadie le dijo, «venga, haznos aquí unos números para sacarlos en la memoria», yo creo que esa es la única explicación, pero contrástalo con él, porque desde luego no me lo había planteado...

DBI: No ha habido, digamos, ningún tipo de orden o de motivo...

IAHM: No, además, que no hay ningún motivo si tú eliminas los nombres... Indultos solicitados, concedidos, un desglose, que es lo que habrá hecho él en la tesis doctoral... Es más, yo creo que si me hubiese fijado en aquella época, hubiese pedido que se hiciese, porque me parece una información útil, nada que ver con instrucciones.

Entrevista a Juan Fernando López Aguilar

Madrid, 30 de enero de 2015

DBI [Presentación]: El año pasado se concedieron en torno a unos 70 indultos durante el último año de Gallardón, cifra muy por debajo de los años anteriores. En su etapa había una media de unos 400 indultos, pero esta cifra es incluso mucho menor que la de los años 1990-2000, donde se concedieron 1.500 y 1.800 indultos. Yo le quería preguntar cuál cree que ha sido, en primer lugar, la causa de este descenso, aunque ya sé que no ha tomado usted esta decisión. Y en segundo lugar, si cree que la opinión pública ha influido en este descenso del número de indultos. Aquí puede ver la gráfica de concesión, que ya conocerá, por supuesto.

JFLA: En primer lugar, un encuadre. El indulto es desde el punto de vista jurídico una institución que tiene relieve constitucional, está en la Constitución, se la menciona en la prerrogativa de gracia, que corresponde al rey y que por tanto refrenda el ministro de Justicia y se menciona también la prerrogativa de gracia cuando se prohíbe que se ejerza con respecto de los miembros del Gobierno que hayan sido condenados por los delitos contemplados en el artículo 102, que es el que estipula el régimen de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno y, sin embargo, la legislación es muy preconstitucional, es de 1870, reformada parcialmente en 1988. De modo que es una institución que, procediendo de la historia, sin embargo es recibida en la Constitución. No se puede decir, por lo tanto, que sea contraria a ella. Segundo, hay que despejar todo equívoco: el indulto, como tú debes saber, no es la extinción de la responsabilidad penal, sino sólo la condonación parcial de la pena. Una vez que la Justicia ha establecido la responsabilidad penal, ahí no se entra en absoluto, corresponde al Gobierno una condonación parcial de la pena atendiendo a las circunstancias. Las circunstancias pueden ser desde la

viabilidad de la rehabilitación del reo, su entorno social favorable, las propias circunstancias del régimen penitenciario... Todo el mundo sabe que en la mayor parte de las democracias, las instituciones penitenciarias están saturadas y por tanto es una buena política que no esté en la cárcel quien no sirva a ninguna finalidad interesante permaneciendo en prisión y pueda, una vez que se ha establecido su responsabilidad penal, vivir en libertad sin representar una amenaza para la seguridad colectiva. Ahora, esto quiere decir que el indulto puede tener ciertas incidencias estadísticas en función de las circunstancias del establecimiento penitenciario, del sistema penitenciario y por supuesto las circunstancias individuales de cada uno de los solicitantes. La gente tiene derecho a saber que el Gobierno recibe, en mi época podían ser perfectamente, cerca de 15.000 solicitudes al año, de un total de 60.000 reclusos. Era perfectamente razonable que la mayor parte de los abogados, una vez que el reo ingresaba en prisión, o antes incluso de ingresar en prisión, contemplasen como una derivada más de su defensa letrada la solicitud del indulto. Era una condonación parcial de la pena de privación de libertad; normalmente es de la pena de privación de libertad. Cuando ya es culpable, pero como no es un peligro para la sociedad, como fue una sola vez, como es una persona con un entorno social favorable, mantenerlo en prisión sería un desastre individualmente para él y también para el sistema, porque es tener en la cárcel a una persona que no cumple ninguna finalidad, pensando de esa manera, solicitamos este indulto parcial. La mayor parte de los indultos que yo concedí fueron parciales y en ningún caso los concedí por una serie de delitos que entonces estimábamos especialmente ominosos. Desde luego, los de corrupción, enriquecimiento ilícito... En ningún caso concedí indultos por ningún tipo de corrupción ni enriquecimiento ilícito. A partir de ahí, que haya mayor o menor incidencia, por lo que decía, lo que era la práctica de indultos en aquel momento, era una buena idea, en nuestro momento, el intentar impedir que permanecieran o ingresaran en prisión personas que habían delinquido una sola vez

y no representaran un peligro para la sociedad. Puede sucederle a un empleado de banca que, endeudado, desfalca y efectivamente es condenado. Tiene un entorno social favorable, lo que quiere es mantener como quiera que sea a su familia, el único sostenedor, por lo tanto para que vaya a la cárcel, ya se sabe que es condenado, ya ha reconocido su culpa y ha restituido el dinero y por tanto se exonera de prisión. Ahora, dicho esto, la pregunta importante es, por qué los indultos de repente emergen como un problema ante la opinión pública: pues, evidentemente, por los abusos del indulto que a nuestro juicio ha perpetrado la mayoría del Partido Popular, indultando gravosamente, de manera muy visible a personas impresentables ante la sociedad, normalmente personas próximas al PP o delitos de corrupción. Es ahí cuando, por primera vez, se establece un debate sobre la política de indultos. Quiero decir, que cuando yo era ministro de Justicia el problema de los desahucios no existía y por supuesto el problema de los desahucios no lo había creado la ley hipotecaria, sino el procedimiento ejecutivo hipotecario de la ley de enjuiciamiento civil y por tanto hay un equívoco muy extendido. Y cuando yo era ministro de Justicia no era un problema, por tanto, que yo hubiera tomado la iniciativa legislativa para reformar la ley de enjuiciamiento civil. Hubiera sido incomprensible, porque en ese momento la ley estaba funcionando sin debate social, lo mismo la Ley de Indulto, nadie hablaba de ello, no era ningún debate, nunca fue objeto de titulares, nunca fue objeto de escándalo, nunca fue objeto de debate social, por ese contexto era perfectamente aceptable que de 15.000 solicitudes, 400 al año, 50 o 60 por Consejo de Ministros —que además se explican porque tiene su capítulo específico, el ministro de Justicia interviene en el Consejo de Ministros para explicarlo—, fuesen indultos favorables, siempre parciales, no indultos totales en los que la sentencia queda totalmente condonada, eso no existe. El indulto es parcial, es una parte de la pena la que se condona parcialmente, normalmente el ingreso en prisión o la permanencia en prisión. Pero te voy a decir una cosa, yo me estrené como mi-

nistro de Justicia sacando de la cárcel a R., y te invito a *googlearla*. R., una ciudadana británica, residente en Gran Canaria, viaja a Gran Canaria con su novio, entrando con drogas, inducida por su novio como ella misma relata, novio con el que rompe. Seis años después, después de todos los recursos, cuando tiene 22 o 23 años, ya tiene un hijo de 2 años y se la obliga a ingresar en prisión. Lo primero que yo hago es indultarla; qué hace una persona rehabilitada, jovencísima, que comete el error de entrar con droga en un aeropuerto, la condenan, nadie está diciendo que no lo hiciera, nadie dice que la condena no sea justa..., qué hace esa persona en prisión con un niño de 2 años, una chica de 23 años, que tiene un entorno social, que dice «por favor, qué injusticia es esta». Esta persona ha sido rehabilitada, pues la saqué de la cárcel. Para eso sirve el indulto.

DBI: Entonces, ¿sí que cree que ha influido en este descenso la opinión pública?

JFLA: Sin duda, porque por primera vez se ha suscitado un clima de debate en torno a los indultos, exactamente lo mismo que en torno a los desahucios, que no era un problema social cuando yo era ministro, no lo era, la gente estaba endeudándose, la gente estaba hipotecándose y nadie cuestionaba la ley de enjuiciamiento civil. Ahora, los desahucios, bastantes años después de que yo saliera del Gobierno, en torno al 2010-2011, se convirtieron en una cuestión social mayúscula; entonces empezó un debate en el que había muchos equívocos. Hay gente que decía, «la culpa de los desahucios la tiene la ley hipotecaria», que es ridículo, la ley hipotecaria de 1851, texto refundido del 44, no es verdad, la culpa la tiene el procedimiento ejecutivo hipotecario que prima procesalmente al acreedor que es el banco y fastidia procesalmente al deudor, que es el ciudadano hipotecado, ahí estaba el problema. Pero no era un problema cuando yo era ministro, fue un problema años después, cuando este asunto aflora a la opinión pública. Entonces, procede decir, esto hay que cambiarlo, hay que cambiar la legislación, hay que motivar los indultos, to-

do ese debate vino después, pero en mi época no hubo ni un solo escándalo, con la política de indultos, ni estaba nunca en titulares, nadie se enteraba de ello, cuando yo explicaba los indultos en el Consejo de Ministros, muchos de mis colegas en el Consejo de Ministros se sorprendían de la importancia que tenía esa cuestión y yo la explicaba, porque el indulto se adopta en el Consejo de Ministros en decisión colegiada, la propone el ministro de Justicia y lo firma el ministro de Justicia y por tanto lo firma el rey como un Real Decreto, con el refrendo del ministro de Justicia, pero lo adopta el Consejo de Ministros y por supuesto alguna vez, tendré que admitirlo, en Consejo de Ministros alguna propuesta mía no prosperó, porque suscitaba un debate con respecto con el tipo de perfil de la persona que se podía indultar. Un tipo de perfil, por ejemplo: de repente para el Gobierno fue una prioridad absoluta no indultar a alguien que hubiese perpetrado un delito de temeridad en el tráfico, porque el Gobierno se había propuesto reducir enormemente la mortalidad en carretera, lo cual es uno de los mayores éxitos del Gobierno de Zapatero, nunca lo suficientemente reconocido, bajar de 6.000 muertos al año a 1.500, que fue un descenso impresionante. Impresionante, la mortalidad en carretera, y de repente me dijeron, ni un solo indulto a la persona que conduzca borracha, ni un solo indulto a la persona que conduzca muy deprisa.

DBI: Entonces, por volver a una cosa que he comentado antes, teniendo en cuenta las condiciones que favorecen el indulto a una persona son las condiciones individuales, ¿es así? Quiero decir, si por ejemplo esa persona es viuda o tiene hijos a su cargo...

JFLA: El indulto es estrictamente individual, es una medida estrictamente individual. Fíjate que la Constitución prohíbe los indultos generales, mucha gente dice: «La Constitución prohíbe las amnistías», no tienen ni idea de lo que están hablando. La Constitución no prohíbe una amnistía, lo que prohíbe son los indultos generales, que es una cosa distinta. Una amnistía operada por ley es constitucionalmente viable, es la extinción de la respon-

sabilidad penal, pero el indulto es la condonación de la pena, no se puede condonar la pena genéricamente. Vengan dos o tres mil personas indultadas. No, perdona, tiene que ser un análisis individual y es todo un conjunto de criterios, el informe favorable del fiscal, el informe favorable del tribunal que le condenó y el entorno social favorable, y a menudo todos estos factores confluyen en el indulto, por supuesto. Si hay un momento en el que el fiscal dice «efectivamente, está condenado, pero este pobre hombre cometió un error», la familia dice, «por favor, lo ha reconocido, ha devuelto el dinero», para qué va a ingresar en prisión...

DBI: Sin embargo, a nivel agregado pueden influir otros factores, otras variables, como pueden ser el número de reclusos. Le pregunto si el número de reclusos, el presupuesto de Instituciones Penitenciarias o, por ejemplo la opinión pública, influyen a nivel agregado en la concesión global. Digamos, que sean 400 y no 50.

JFLA: La respuesta es sí, la gente tiene derecho a saber que el sistema penitenciario español es un sistema muy digno. O sea, ni te cuento... Yo he sido cinco años presidente de la Comisión de Libertades de Justicia e Interior, y yo he inspeccionado el sistema penitenciario en toda la Unión Europea. No te puedes imaginar lo que es el sistema penitenciario italiano, no puedes ni imaginarte lo que es la prisión de Rebibbia en Roma o Poggioreale en Nápoles, es que no te lo puedes ni imaginar, porque, ¿sabes el castillo de If, de *El conde de Montecristo*? Pues lo siguiente, hay cárceles en Europa que son lo siguiente, en España no. En España no hay 9 presos en una celda de 9 metros cuadrados como hay en muchos países europeos, en España lo peor que te puede pasar es una celda doble. Muchas veces celdas individuales, el sistema penitenciario es muy digno, todos con gimnasio, todos con biblioteca, todos con sala de entrenamiento, con sala de trabajos manuales, formación profesional... Quiero decirte, eso sí, que en un sistema penitenciario, en un establecimiento que está preparado para unos 35.000 reclusos, en estos momentos hay 60.000, pues resulta claro

que si puedes evitar que esté en prisión cualquier persona que no sea una amenaza permanente para la sociedad por estar en libertad, pues eso cumple también una función.

DBI: Puede darse el caso de que, por ejemplo, estemos a mitad de año, junio o julio, y que el Gobierno considere que ha concedido demasiados indultos, o al revés, que a principio de año, vista una serie de condiciones, considere el Gobierno que va a conceder como mucho una serie de indultos. Me explico, estamos en enero y dice el Gobierno: «Unos 500 indultos vamos a conceder este año»...

JFLA: Es una estimación perfectamente legítima.

DBI: ¿Eso sucede, puede suceder?

JFLA: Puede suceder, no estoy diciendo que haya sucedido, no es que yo trabajara con ese parámetro, es una estimación perfectamente legítima. Si la estadística muestra que se solicitan 15.000 o 18.000 indultos al año, tú te puedes permitir el lujo de conceder 300, es un porcentaje perfectamente resistible por el sistema, pero eso no quiere decir que los hagas a boleo, ni que llenes el cupo de esa manera.

DBI: No, es que son dos ámbitos diferentes, la selección individual, pero también el cupo agregado. ¿Usted qué cree que tiene más influencia en la decisión de conceder indultos: la opinión del funcionario, la opinión del subsecretario, la opinión del ministro o la opinión final del Consejo de Ministros, que por supuesto es vinculante? Pero, ¿cuál de esas opiniones sería la más importante a la hora de conceder los indultos?

JFLA: Claro, una buena pregunta, efectivamente. Al subdirector del servicio de gracia, que así se denomina, en el Ministerio de Justicia que te eleva una propuesta, una persona experta, yo lo he escuchado siempre con atención. Antes de preparar la carpeta, la subsecretaria, la persona que, en mi caso, filtraba, era la persona, por tanto, que elegía aquellos que merecían mejor consideración. Mi propia opinión, es decir los criterios que yo había establecido, porque yo establecí unos criterios de política de indulto,

los expliqué en mi primera comparecencia, es decir, decidimos ser especialmente estrictos en materia de violencia de género, en materia de delitos contra la seguridad de tráfico vial, contra la corrupción, por supuesto, somos intransigentes, nunca indultamos a un corrupto, esto no quiere decir que no haya un cargo público que haya podido ser indultado, sí, pero no era corrupción. Es decir, al cargo público se le puede condenar por muchos supuestos que no tengan nada que ver con corrupción, esto nunca se dice lo bastante. Es muy difícil ejercer un cargo público sin que alguna vez te metan una querrela, muy difícil. Te pueden meter una querrela por no haber convocado a un actor en un determinado procedimiento administrativo, por haber eludido un trámite, por no haber tenido en cuenta el informe del secretario, por ese tipo de cosas te pueden condenar, sin que tenga nada que ver con corrupción.

DBI: Entonces, ¿a usted le llegaban dos carpetas, una de aquellos informados favorablemente y otras desfavorablemente o cómo funcionaba...?

JFLA: Así es, así funciona, me llegaban las dos carpetas, y yo tenía el derecho de rescatar alguno del Índice Rojo, o de enviar al Índice Rojo alguno propuesto para Índice Verde, por supuesto.

DBI: Entonces, ¿usted plantea que hay algunos que son de puro trámite, en el sentido de que van a ser aprobados, con la mayor seguridad y otros que son más discutibles?

JFLA: Sí, claro, siempre hay zonas grises. Por ejemplo, alguno que no tiene el informe favorable del Ministerio Fiscal y del tribunal que le condenó, del tribunal sentenciador, sino sólo uno de los dos y el otro desfavorable.

DBI: Vale, tal como hemos visto, existe una variación del total de indultos, con unos picos en los años del señor Belloch y otro en el año del primer Gobierno del Partido Popular. ¿Cree que el signo político del Gobierno, o sea básicamente que sea del PSOE o del PP, ha podido influir a nivel agregado, no ya en tener en consideración un delito u otro, sino en global?

JFLA: El problema sería que ahora con el Gobierno de la mayoría absoluta del PP, por primera vez, los indultos han estado en el foco de la opinión pública, porque han causado escándalo algunos indultos, especialmente ominosos. Esto no había pasado nunca antes.

DBI: O sea que, hasta el momento, había sido una política incontrolada.

JFLA: Sí, todos recordamos un episodio grotesco en la política de indultos que fue el indulto de 1.600 personas, próximo por tanto a la prohibición de los indultos generales.

DBI: Del 1 de diciembre de 2000.

JFLA: Claro, ¿por qué? Porque el Gobierno se había propuesto, sí o sí, recompensar los servicios prestados de Javier Gómez de Liaño al intentar «empapelar» a Jesús Polanco. Aquello fue perfectamente notorio. Eran 1.600 indultos de cobertura de un solo indulto, que era realmente el indulto que el Gobierno había comprometido; quería indultar a Gómez Liaño.

DBI: Le quería preguntar si usted tenía conocimiento de, en primer lugar y segundo, si es así, por qué no se publicaron nunca estadísticas oficiales. Otras políticas públicas del Ministerio de Justicia sí que están recogidas en los anuarios, sin embargo esta no, y es bastante llamativo. Sí que hay, por ejemplo, estadísticas de las cartas de naturaleza, que es el otro derecho de gracia del Gobierno, y sin embargo de esto no.

JFLA: No tengo la respuesta para eso porque eso entonces no era exigible, ahora, digamos, el criterio de la transparencia, el criterio de la dación de cuentas, de la explicación pública y de la elaboración de estadísticas con respecto a la ejecución de cada política pública se ha fortalecido y se ha hecho mucho más exigente que nunca en el pasado. Hubo años en los que no existían debates que luego han existido, y que por tanto permitían prácticas, con toda normalidad, sin una dación de cuentas públicas, perfectamente aceptadas en el entorno institucional en el que te movías. No existía ninguna exigencia en el sentido contrario. Te pongo un

ejemplo: yo me comprometí como ministro de Justicia a ahorrarle al Ministerio el gasto de mi retrato al óleo como ministro. Lo pinté yo mismo. Lo entregué gratis, está colgado en el Ministerio, pero en aquel momento era perfectamente aceptable que un ministro firmase un recibo a un artista de 100.000 euros por el cuadro del ministro saliente, perfectamente aceptable y muchos ministros lo hacían. ¿Entiendes lo que te quiero decir? No existía un entorno que lo fiscalizase ni que lo prohibiese, era una práctica normal y de hecho es perfectamente legal, venía con todos los avales, la intervención, la Subsecretaría... El expediente del contrato del retrato del ministro saliente lo firmaba y lo aceptaba. Eran pagos de gastos corrientes del Ministerio, perfectamente normal. Ahora existe una fiscalización mucho más cruda sobre esas prácticas, pero en todo caso, lo que sí quiero decirte es que la explicación de esa singularidad de la política de indultos tiene que ver con su materia, es materia final, afecta a los derechos fundamentales, afecta a la privacidad, existe por tanto una confidencialidad de los datos con respecto al registro de antecedentes penales. Por supuesto que es público, pero no es cuestión de ir voceando ni publicando *urbi et orbe* cada expediente penal.

DBI: No, no los expedientes, sino la estadística agregada. Se han concedido en el mes de enero tantos, y al final de año se han concedido tantos...

JFLA: Tienes razón, pero ni siquiera estoy en disposición de decirte que eso no fuera así, pero es un aspecto que desconozco, desconozco si existía o no existía tal política.

DBI: No existía, se lo digo, ninguna estadística que transparentase el porcentaje de indultos pedidos, y los que efectivamente prosperaban. De hecho, la primera estadística que se ha publicado ha sido en el año 2012, fue en la tesis doctoral del señor Herrero, que como anexo publicó esta estadística. Las dos últimas preguntas ya: la primera, en Ciencia Política tenemos lo que llamamos *frames*, que son, digamos, unos marcos desde los que vemos diferentes aspectos sociales. Usted está viendo este objeto desde esa

perspectiva y yo desde esta otra y a pesar de ser lo mismo, lo vemos con diferentes matices; se podría decir entonces, que mas allá de que existan estos dos *frames*, que serían por un lado el de que los indultos sirven para evitar injusticias, lo cual es sin duda cierto, y por otro, el de que los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes, me refiero a que en la opinión pública puede estar emergiendo esta otra visión de los indultos, adicional a la otra. ¿Qué opina de esto?

JFLA: Es una pregunta bien fundada y bien presentada. Entiendo la pregunta y sí que hay una discusión que tiene incluso su trasfondo teórico-constitucional, pero yo no comparto esa visión. Por supuesto he escuchado esa opinión, taxativa, de que el indulto es incompatible con la separación de poderes. No la comparto, solamente porque la separación de poderes en el derecho constitucional contemporáneo en ningún caso es una trasposición mecanicista de la que ideó Montesquieu, por la que supuestamente el legislativo sólo legisla y el ejecutivo sólo ejecuta las leyes, y el poder judicial simplemente enjuicia los casos de acuerdo con la ley. Eso no es verdad, los parlamentos tienen funciones administrativas, de policía y autoejecutivas; los gobiernos legislan, el decreto-ley, el decreto legislativo, de hecho casi toda legislación es de iniciativa gubernamental. La gente cree que la separación de poderes es que el Congreso tiene la iniciativa legislativa y dicen «hay que ver, el Parlamento europeo no tiene iniciativa legislativa porque todo procede de la Comisión», como si eso no fuera así en España, donde toda la legislación procede de decreto-ley, no ya de proyectos de ley, toda cien por cien. Es una absoluta excepción y de hecho, una tomadura de pelo, cuando en el Congreso de Diputados surge una proposición de ley, porque esa proposición de ley es una proposición de ley de la mayoría absoluta, que no es otra cosa que el subterfugio por el que el Gobierno ha eludido dar la cara en esa ocasión específica, y le ha encomendado el «marrón» al grupo parlamentario. Pero la iniciativa se elaboró en el Gobierno, en la cocina del Gobierno, y el grupo parlamentario la endo-

só. Con esto quiero decirte que la separación de poderes no es lo que cuentan, lo único importante es una Constitución que distribuye las funciones. Pero en segunda lugar, por el hecho de que el indulto en ningún caso consiste en una corrección de la sentencia, no consiste en una revisión judicial de la sentencia, no consiste en una cuarta instancia, no consiste ni siquiera en una tercera instancia, que la mayor parte de los enjuiciamientos no contemplan una tercera instancia o unificación de doctrina; primera, segunda instancia y punto. No, el indulto, simplemente, insisto, es una condonación de la pena a partir de que la sentencia ha adquirido cuerpo sólido, cosa juzgada, carácter de cosa juzgada. Una vez que tú admites la culpabilidad, una vez que la culpabilidad no se discute, una vez que la pena ha quedado establecida lo único que haces es condonar la ejecución de la pena, entonces dices, «vamos a ver, si ha sido condenado, tiene que devolver el dinero, hay una responsabilidad civil, pero luego además hay dos años de cárcel, pues le voy a exonerar de uno»; lleva un año en la cárcel, le indulto el que le queda porque ya ha penado lo bastante, la familia le espera, tiene una oferta de trabajo y eso significa rehabilitación y reinserción social. Esta persona no es un peligro permanente para la sociedad, cometió un error de los que están penados con dos años de cárcel, ya ha penado uno, ¿qué hace el segundo año? Se le indulta.

DBI: ¿Y no cree, sin embargo, que el mensaje que transmiten los indultos puede dar lugar a que la gente piense lo contrario, que desde un punto de vista ya sociológico no puede pensar la gente lo contrario, esta otra visión de los indultos? No digo que sea correcto, sólo digo que existe.

JFLA: Sí, pero todo depende de las bases de la narrativa y las bases deben ser esclarecidas en un debate sobre la naturaleza de las cosas, no permanentemente sometido al oscurecimiento del engaño, de la mistificación. Es decir, es fácil en la demagogia de los debates públicos, hacer pasar las cosas por lo que no son. El indulto no significa una corrección de la sentencia judicial, ni llevarle la contraria al juez, ni que el juez ponga una sentencia y luego

el Gobierno se la pasa por el forro y dice otra cosa. El Gobierno acepta la sentencia, eso sí administra el régimen penitenciario, porque el Gobierno es responsable de la política penitenciaria.

DBI: Y le quería preguntar, en relación con la separación Iglesia-Estado... A mí no me provoca ninguna duda de que sea el Gobierno el que concede el indulto, y el que lo decide efectivamente, pero cada año se concede uno, que como pone ahí, es elevado a propuesta de la cofradía de Nuestro Padre Jesús...

JFLA: Efectivamente, tienes toda la razón. Por increíble que te parezca son instituciones, por decirlo así, de derecho consuetudinario con raigambre histórica de las que tienes conocimiento cuando aterrizas en un oficio. En el caso del Ministerio de Justicia yo estaba bastante familiarizado con el mismo. Tenía conocimiento, había escrito sobre política judicial, sobre sistemas mundiales comparados, conocía muy bien el derecho judicial, el derecho orgánico judicial. Pero nunca conoces el detalle capilar de los procedimientos administrativos hasta que no estás en la silla caliente. Efectivamente, presentan que existe una tradición con mucho arraigo constitucional, y es que en Semana Santa te viene presentada una serie de causas de indulto por cofradías, ahora eso sí, quiero decirte que tú transiges con la apariencia, con el envoltorio, pero te aseguro que no existe nada de real en esa presentación, en ese celofán, que envuelve esos indultos. Esos indultos son indultos perfectamente reglados, perfectamente conformados con el resto de la dinámica de los procedimientos administrativos de indulto en todos los demás casos, perfectamente visados, con exactamente los mismos criterios, sólo que por esa tradición histórica se revise algún indulto de los que otorgan en el entorno de la Semana Santa como consecuencia de un movimiento de opinión supuestamente generado por las cofradías que se mueven en...

DBI: Es que dice, «en virtud de exposición elevada en cumplimiento del privilegio otorgado por el Rey Carlos III», este privilegio puede ser para dos cosas, para solicitarlo o para obtenerlo, para solicitarlo no es tal privilegio, porque lo tiene todo el mun-

do, todo el mundo puede pedir al Gobierno un indulto, y para concederlo por mucho que se dijese que pudiera existir, no puede existir porque iría contra la Constitución y la ley del Gobierno, evidentemente.

JFLA: Igualdad ante la ley, aparte.

DBI: Entonces, yo le pregunto si esto es puro formulismo, no formalismo, sino formulismo, porque en el año 2014, y este año seguramente se volverá a incluir, se sigue incluyendo en un Estado que se supone que es aconfesional.

JFLA: Perfecto, es una pregunta perfectamente pertinente. Como puedes imaginar, el análisis político de la dinámica constitucional no es estático, se mueve y lo hace de acuerdo con las circunstancias y cómo evolucionan, y también la propia aproximación y percepción psicosocial de cómo funcionan las cosas. Con esto lo que te quiero decir es que, yo que tengo una visión no aconfesional, sino laica del Estado constitucional en materia de la libertad religiosa, como puedes imaginar, basada en el conocimiento de la jurisprudencia constitucional, acabas de utilizar una expresión que no está en la Constitución, la escucho muy a menudo. Es que la Constitución establece un Estado laico, un Estado aconfesional, en realidad no sabe de lo que estás hablando. La Constitución ni siquiera proclama un Estado aconfesional, lo que dice es que ninguna confesión tendrá carácter estatal, en el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución. Esto supone una ruptura con una tradición histórica de confesionalismo oficial, por supuesto a favor de la religión católica, que alzaba al Estado con religión oficial, de España y de los españoles. No solamente rompe con eso, sino que tiene toda una serie de exigencias elevadas que en ningún caso han sido lo bastante tomadas en serio. Yo esto, como comprenderás, lo encuadro dentro de un proceso del cual el Partido Socialista, en el que hago mi trabajo, ha ido cobrando una conciencia cada vez más viva, cada vez más exigente, de las implicaciones de la ley citada para erradicar la mistificación de símbolos religiosos en actos públicos, para desvincular a los cargos

públicos de ceremonias que tengan contenido claramente confesional, para que no sea exigible a ningún cargo público participar en confesiones o ceremonias religiosas, para dar siempre opción a los funerales de Estado como funerales laicos, no como funerales de religiones ni vinculados, para muchas cosas que nunca como ahora habían sido traídas a debate público. Nunca como ahora, y tienes toda la razón. Resulta inconcebible que traída de la historia pueda todavía tener lugar ese formulismo que en el envoltorio de una petición de cofradías, en las fechas de la Semana Santa, permite vestir como tal un indulto que en lo demás es perfectamente análogo a los indultos reglados en la ley y exactamente en las mismas condiciones jurídicas y administrativas que el resto de los indultos. Tienes toda la razón, como tantas otras cosas. ¿Por qué muchos ministros se involucran en ceremonias religiosas? ¿Por qué muchos ministros se involucran en misas? ¿Por qué aceptamos que en la fórmula de dación de prestación de consentimiento para la función de responsabilidad pública, lo que se denomina la toma de posesión de un determinado cargo, de alguno de los escaños, que unos digan «sí, juro», transparentado así ser creyente, otros digan «sí, prometo», transparentando así no ser creyente? Todo eso me parece perfectamente revisable, desde el punto de vista de lo que una Constitución sería, de la laicidad del Estado. Y eso que dices respecto del indulto es absolutamente real, está perfectamente fundado lo que estás diciendo, eso debería desaparecer. En el momento no era un problema, no me lo presentaron como tal, y decidí no abrir esa carpeta, pero tienes toda la razón, ahora es el momento de revisar todas estas cosas.

DBI: Y ya para terminar, cuál cree que es el balance de su periodo, el balance de la política de indultos de su periodo, y si usted cambiaría algo al respecto de esta subpolítica.

JFLA: Te voy a dar una respuesta sintética que podía elaborar enormemente, elaborar muy largamente. Primero, premisa: el Ministerio de Justicia es de lejos el Ministerio más difícil y más hostil, debo decirlo con claridad, para un Gobierno socialista y des-

de luego para un ministro socialista. Todo el planeta Justicia, lo he dicho muchas veces, es un planeta muy hostil, a los proyectos modernizadores y de cambio que normalmente motorizan los gobiernos socialistas, y además es un planeta muy conservador, habitado por tribus muy conservadoras, jueces, fiscales, secretarios judiciales, la mayor parte de los colectivos que orbitan en torno al Ministerio de Justicia, abogados del Estado, registradores, y notarios ni te cuento, son muy conservadores y muy escorados hacia el PP, muy favorables al PP, lo que quiere decir que para el Gobierno socialista esto es muy difícil, de modo que yo escuche más de una vez: «En realidad, para un ministro de Justicia socialista el ámbito en el que realmente puede marcar la diferencia es el indulto». Es el momento en el que tú decides lo que llevas al Consejo de Ministros, el resto está realmente muy crujido, teniendo en cuenta, además, que la estructuración constitucional de las competencias en materia de justicia es muy disfuncional. El Ministro de Justicia responde políticamente de un sistema sobre el que no tiene comando, a diferencia del Ministerio de Defensa, que tiene un comando ejecutivo sobre la Defensa Nacional. Lo he dicho muchas veces, un ministro de Defensa puede cesar fulminantemente y enviar a la reserva a un teniente general que le mire mal, no digamos que responda mal. En cambio, el ministro de Justicia no puede, bajo ningún concepto y en ninguna circunstancia, remover a un fiscal, no ya a un fiscal del Supremo. No, a ninguno de España, ni por supuesto a ningún juez... Sencillamente, no puede, por tanto, escuché muchas veces: «En realidad el ministro de Justicia el poder que tiene es el indulto» Me parece una broma, es decir, que debería estar mucho más reglado y conformado de lo que lo está. Por lo tanto, la gran lección es que una ley de 1870, asombrosamente ha llegado hasta aquí, con una ley de reforma de 1988, para suprimir la necesidad de motivación... Lo que hay que hacer, por el contrario, es la motivación, sujetar, en su caso, esa motivación al control jurisdiccional. Me parece perfectamente plausible, perfectamente aceptable, de modo que los indultos sean explicados co-

mo lo que son: la condonación de una pena que tiene que ver con la administración de la política penitenciaria del Gobierno en aras de la rehabilitación, de la reinserción social, que son objetivos constitucionalmente plausibles y la descongestión de un sistema penitenciario que no lo aguanta todo. Esta sería la lección de mi experiencia.

Entrevista a Francisco Caamaño Domínguez

Recibida el 25 de marzo de 2015

DBI [Presentación]: ¿Con qué afirmación de las siguientes está usted más de acuerdo: «los indultos sirven para evitar injusticias» o «los indultos pueden suponer un quebranto de la separación de poderes»?

FCD: Con la primera. El indulto es un remedio en justicia en manos del ejecutivo, del mismo modo que la amnistía está en manos del legislativo y la revisión en las del poder judicial (recuérdese que, por ello mismo, la revisión no tiene efecto devolutivo sino rescisorio de la cosa juzgada). Por tanto, todos los poderes del Estado tienen un último y excepcional resorte para evitar injusticias.

DBI: Algunos hablan de que los indultos tienen un gran poder comunicativo y de que lanzan un mensaje a la sociedad. ¿Está de acuerdo? ¿Qué mensaje cree que transmiten?

FCD: En todas las democracias existe el indulto. No es tanto la figura del indulto cuanto el perfil del indultado o de los indultados ante la opinión pública y el asunto coyuntural de que se trate lo que despierta el interés de los medios de comunicación y de la ciudadanía. La escena bíblica del juicio a Cristo es ejemplo paradigmático de ello. ¿A quién indulto —preguntó Herodes—, a Jesús de Galilea o a Barrabás? La utilización demagógica del indulto es difícil aunque posible. Cuando así se hace sólo se quiere transmitir un mensaje acerca de quién tiene efectivamente el poder.

DBI: Especialmente si ha contestado a la primera pregunta que no suponen un quebranto a la separación de poderes. ¿El mensaje que lanzan a la sociedad no iría precisamente en contra del propósito teórico de los indultos, o sea, evitar una injusticia?

FCD: La división de poderes nada tiene que ver con la injusticia. Tan sólo es una forma de limitar el poder. El ejercicio de un poder limitado también puede resultar injusto.

DBI: El Gobierno ha concedido en lo que va de año 2014 en torno a 70 indultos. Como sabe, esta es una de las cifras más bajas de la democracia, muy por debajo de años anteriores, en especial si lo comparamos con los datos de los años 1998 y 2000, con casos extremos de más de 1.500 y 1.800 indultos, pero también bastante por debajo de la media del periodo socialista de 2004-2011, con algo más de 400 indultos por año. ¿Cree que la opinión pública y los medios de comunicación han tenido que ver con este descenso?

FCD: Sin duda, lo que no quiere decir que una sociedad con menos indultos sea una sociedad más justa. Si existen fundamentos razonables para indultar y no se indulta por «miedo» a la opinión pública, se habrá conseguido una sociedad con más personas en una situación injusta. La injusticia individual y objetivable es confundida con la justicia como resultado general de un servicio público del Estado. Una justicia que tiene un margen de error de, pongamos, 5 por mil es una buena justicia. Pero esa afirmación no consuela cuando los poderes públicos saben que hay una sola persona que padece una condena de consecuencias injustas. Se puede tener una buena justicia y, sin embargo, ser deliberadamente «injusto» respecto de alguien. Eso es lo que pretende corregir el indulto.

DBI: Teniendo en cuenta que no me refiero a por qué el Gobierno concede el indulto de, por ejemplo, una mujer viuda y con hijos a su cargo o el de un antiguo drogodependiente ya rehabilitado, dígame qué influye en la concesión de los indultos a nivel agregado, o sea, no el caso particular, sino el volumen total.

FCD: La pregunta merece alguna aclaración previa. La política criminal de un país es responsabilidad del Gobierno. Hay quienes no lo ven así y, por ello, defienden entre otras cosas la independencia de la Fiscalía en relación con el ejecutivo. Mi posición es la mayoritaria en los países anglosajones, que siguiendo al clásico, se puede resumir del modo siguiente: a) no es posible perseguir todos los delitos; b) la persecución del delito exige estable-

cer preferencias; c) en democracia esas preferencias las debe fijar el Ejecutivo salido de las urnas; d) la política criminal es una política de Gobierno (por eso, en los EEUU el Fiscal General es el ministro de Justicia); e) la administración del indulto es también una parte de la política criminal del Gobierno. Lo coherente es fijar esas prioridades, qué indultar y qué no indultar, también en relación con el indulto. Por ejemplo, no indultar ciertos delitos y hacerlo público (terrorismo, violencia de género, circulación y seguridad vial...). En mi opinión ese criterio de política criminal es el que puede influir en el efecto agregado.

DBI: ¿Cree que el Gobierno tiene en cuenta la situación del sistema penitenciario a la hora de conceder el número de indultos que de hecho concede?

FCD: Sin duda, entre otras razones porque en los expedientes de indulto consta el parecer de Instituciones Penitenciarias y porque el Reglamento penitenciario permite a prisiones solicitar la concesión del indulto.

DBI: En esta pregunta la respuesta *a priori* sería «el Gobierno», pero le rogaría que entrase algo más en el detalle de cómo funciona la toma de decisiones y, en su opinión, qué personas concretas son las que influyen en la decisión final. ¿Quién toma la decisión de cuántos indultos se conceden?

FCD: Sólo puedo responder desde mi experiencia. El ministro de Justicia debe llevar una propuesta de indultos al Consejo. Esa es su obligación. Cuando se registra un indulto lo que procede es darle curso y por orden de entrada hacerlos llegar al Consejo. En mi caso, un equipo del Ministerio realizaba un borrador siempre que la solicitud contase con los requisitos legales establecidos y en función de la fecha de registro: informe del tribunal, de la fiscalía, parecer de las víctimas... Después el borrador era examinado personalmente con el asesoramiento de dos fiscales. Se presentaba la propuesta al Consejo y allí se discutían los que contaban con un criterio inicialmente favorable (los desfavorables eran informados de forma más ligera). Finalmente el Consejo, tras deliberación, decide.

DBI: ¿Y la de cuáles se conceden y cuáles no?

FCD: El ministro explicaba los informes, manifestaba su opinión y esta era sometida a la del resto del Consejo. Como ya he dicho, esto se producía detenidamente en relación con los indultos que se concedían y de manera más genérica en aquellos que llevaban propuesta de denegación.

DBI: ¿Usted, en concreto, cómo influyó durante su mandato como ministro de Justicia?

FCD: Es difícil hablar de influencia de un ministro en relación con decisiones debatidas y solidariamente acordadas por un órgano colegiado. Este tema no es distinto de otros.

DBI: ¿Usted cree que la mayor parte de los expedientes de solicitud de indulto que llegan al Gobierno son conocidos de antemano por el propio órgano que toma la decisión de indultar o no? ¿Por qué?

FCD: Creo en lo contrario. Salvo contadas excepciones, el Gobierno se entera de la solicitud de indulto cuando el ministro de Justicia lo lleva a Consejo. Recordemos que muchos indultos se solicitan por el tribunal que juzgó o por Instituciones Penitenciarias.

DBI: ¿Cree que es correcta esta afirmación: «El Gobierno decide primero el volumen aproximado de indultos que va a conceder en un periodo concreto, por ejemplo, un semestre o un año, y después entra a decidir, de entre todos, cuáles concede, por ejemplo, los que afectan a unos delitos y no a otros»? ¿Por qué?

FCD: Es manifiestamente incorrecta. El Gobierno desconoce el número de indultos que pueden «entrar» en un año. La lógica del Ministerio de Justicia es tramitarlos según orden de registro y cuando concluye su fase previa (la duración del expediente depende de órganos informantes ajenos al Gobierno: tribunal, víctimas, Fiscalía...) elevarlos al Consejo de Ministros.

DBI: ¿Cree que el hecho de que el Gobierno sea de un signo político u otro tiene una especial incidencia sobre la concesión de indultos? ¿Cuál y por qué?

FCD: Aunque existe una dinámica procedimental y de control administrativo, la aportación del Gobierno dependerá de cómo entienda la política criminal y de sus compromisos con la ciudadanía.

DBI: ¿Cambiaría usted algún aspecto de la política de concesión de indultos? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál y por qué? Si es negativa, ¿por qué no?

FCD: Creo que es imprescindible una nueva ley que regule la institución y clarifique zonas de incertidumbre.

Entrevista a Juan Bravo Rivera

Madrid, 5 de febrero de 2015

DBI [Presentación]: Como puede ver en la gráfica, en el periodo en el que usted fue subsecretario se produjo prácticamente uno de los mayores descensos en democracia en la concesión de indultos. Yo le quería preguntar, en primer lugar, a qué se debió ese descenso, si es que tiene alguna causa explicable, y en segundo lugar, si la opinión pública ha influido en el mismo.

JBR: A lo último te digo que sí. Vamos a ver, el primer año, cuando nosotros llegamos al Ministerio, llegamos en enero de 2012 y el primer año más o menos las cifras, no las tengo delante, pero intenté ayer localizar algún documento... El año 2012, con respecto al 2011, prácticamente no hay una variación importante, y luego donde se produce la bajada ya es en el 2013 y en el 2014. En el 2014...

DBI: Mucha, incluso hasta los niveles de los años 80.

JBR: El primer año, nosotros llegamos allí y damos continuidad. Hay una unidad, una división de concesión de derechos de gracia y otros derechos, que es la que tramita los indultos y la decisión que tomamos en seguir con la misma dinámica, o sea, no dimos instrucción alguna al cuerpo de funcionarios de esa división, que es la que tramita todos los indultos. Pero nada más llegar, tuvimos un caso: el primer impacto mediático con un indulto, el del preso más antiguo de España.

DBI: Que fue dos veces indultado.

JBR: Pues ahí empezamos ya a generar una atención, a poner el foco en la concesión de indultos. En este caso se puso el foco antes de que nosotros tomáramos ninguna decisión sobre la concesión de indultos. Pero sí que se generó ya una polémica y eso consiguió que muchos medios de comunicación y muchos periodistas que llevaban tribunales se centraran más en el seguimiento de la política de indultos que llevábamos nosotros. Sin embargo, y

a pesar de eso, a lo largo del año 2012, nosotros seguimos, como te digo, con la misma dinámica. Prácticamente no hay diferencias importantes ni sustanciales que puedan calificar como cambio de criterio, pero sí a lo largo del año o finales del 2012, con la concesión de algunos indultos. El de los Mossos d'Esquadra en Cataluña, que se generó mucha polémica y nos obligó a reflexionar sobre si teníamos que seguir con la misma dinámica o marcar algunos criterios un poco más restrictivos a la hora de concesión de los indultos. De los indultos se conceden el 95-96 por ciento, cambian un punto arriba o un punto abajo los años, con alguno de los dos informes favorables de Tribunal o Fiscalía, sin informe desfavorable. Con informe desfavorable, sólo un 4 por ciento aproximadamente son los que se conceden y son los que generan más atención por parte nuestra, desde el punto de vista político. Te quiero decir que cuando la propuesta no encierra decisión política detrás, cuando cada año se tramitan aproximadamente unos 7.000 indultos, más o menos, y se conceden pues eso, 200, 300, depende de los años, es un porcentaje pequeño, pero lo que te quiero decir es que hay que dimensionar el trabajo que se hace en esa división de derechos de gracia, que se hace con un carácter bastante automático y con una rutina. Entiéndeme que no quiero despreciar el trabajo, pero es bastante rutinario: se pide, llega la petición de informe, la petición de indulto, se solicitan los informes al tribunal sentenciador, este lo canaliza a la Fiscalía, al centro penitenciario en su caso y al perjudicado, a la víctima, llegan los expedientes y los funcionarios. El cuerpo de funcionarios, que lleva allí muchos años, hace la propuesta conforme a esos parámetros que ya se han ido acuñando de forma muy mecánica, de tal manera que mensualmente, antes semanalmente —luego una de las formas de restricción fue pasarlos a mensual—, yo como subsecretario, con el ministro, analizábamos los indultos que la división de derechos de gracia me planteaba como dudosos, polémicos, que había que analizar, aquellos en los que los funcionarios no tenían un criterio muy claro o podían hacer una propuesta pero querían tener

nuestra validación, sabiendo que a lo mejor ese indulto por el delito que había detrás, o por el impacto mediático que había tenido previamente en algún medio de comunicación, podía generar algún tipo de impacto informativo, estar un poco...

DBI: Y entonces, digamos que a usted le llegan de parte de los funcionarios como dos o tres carpetas, por decirlo de alguna forma, los que van a ser denegados, o deben ser denegados...

JBR: Los denegados, que son los 800-900 indultos al mes. Esos, prácticamente, porque son indultos que se rechazan de plano, porque tienen los informes desfavorables la inmensa mayoría o no se cumplen las condiciones. Y cuando de esas denegaciones, en algún caso tienes los dos informes favorables y a pesar de eso, la división de derechos de gracia entiende que debe denegarse, pues eran básicamente por tratarse de delitos contra libertad sexual o de tráfico. En muchos casos, a pesar de que hay dos informes favorables, y en algunos casos informes favorables contundentes, o sea razonados, sistemáticamente, o en la inmensa mayoría de los casos, no en todos, se rechazaban.

DBI: Entonces también hay algunas categorías de delitos que son excluidas en principio...

JBR: No se excluyen con carácter general; se analizan, tema de tráfico, pues hubo algunas concesiones, incluso una de ellas muy polémica...

DBI: El *kamikaze*.

JBR: El *kamikaze*, si así nos entendemos. Y ha habido alguno más, pero la inmensa mayoría es verdad que se rechazaban a pesar de contar con los dos informes. Lo que te quiero decir es que la propuesta de indultos rechazados prácticamente no tiene o no se hace ningún estudio o análisis, por encima del nivel de la propuesta que hace la división de derechos de gracia. De la concesión de indultos, la propuesta se hace por parte de esta división que es la que la Subsecretaría, el subsecretario con el ministro, en su caso analizan. En algunos casos el filtro lo hacía yo mismo, se lo pasaba yo al ministro, como algo que eran concesiones de plano, o sea que

no tenía ningún problema, y cuando surgía una, que insisto, básicamente por la única razón es que hubiera tenido impacto mediático en su día, es la que despachábamos, discutíamos más.

DBI: Esto es una variable fundamental, el impacto mediático y en la opinión pública.

JBR: Sí, y eso yo creo que en los últimos dos años se ha producido de una forma mucho más [intensa], no sólo por el tema de la materia, sino por la dinámica en la que estamos en este momento, con las redes sociales, con la atención de los medios digitales no tradicionales... Pasa en el entorno de las Administraciones Públicas, y eso ha generado una mayor atención en la política de concesión de indultos que hacía el Gobierno. Eso, lógicamente, a nosotros también nos hizo reflexionar sobre la conveniencia de limitar un poco, limitar más. Luego, muchas veces, nunca sabes cómo acertar, porque hay petición de indultos donde hay una posición por parte de los medios de comunicación a favor o en contra, que muchas veces está en contra de los parámetros con los que has trabajado. Me explico, no sé si te acuerdas, un caso que hubo también de impacto mediático, de una mujer que había encontrado una tarjeta de crédito, que compró pañales en el supermercado; la habían condenado a dos años y pico de prisión; nosotros teníamos la previsión de la concesión del indulto, pero se montó una dinámica mediática antes de que nosotros tomáramos la decisión, antes de que la materializáramos, en programas de televisión, etc., y claro, a partir de ahí ya te encuentras y tienes la sensación de que estás presionado, y que tu decisión está condicionada, no presionada, está condicionada por la posición que han adoptado previamente los medios de comunicación. A pesar de lo cual tratas de hacer una abstracción y tomar la decisión que tenías que tomar. Pero también se producen en sentido contrario, hubo otro caso en Galicia, de un tema de drogas con reincidencia, hace dos años, donde nosotros entendíamos que había que denegar el indulto. Había antecedentes penales, el informe de Instituciones Penitenciarias no era favorable y lo denegamos, y sin embargo se produ-

jo un movimiento mediático a favor de este gallego. Tuvo bastante impacto mediático, era consumo y tráfico de drogas, reincidente, con mal comportamiento en prisión, sin embargo, en la localidad se generó un ambiente favorable a la concesión del indulto. Nosotros mantuvimos el criterio de denegación del indulto y lo denegamos, pero lo volvió a pedir, y el movimiento fue tan fuerte a nivel mediático, que al final decidimos concederlo. Es verdad que no se producía ningún elemento... No lo concedimos solamente por la presión mediática, no había ningún elemento que impidiera la concesión del indulto, y de hecho no hubo ningún problema con esta persona. Pero lo que te quiero decir es que el movimiento mediático sí que influye, y ha influido con carácter general a la hora de restringir la política de concesión de indultos. Se ha producido también como consecuencia de ese foco mediático un posicionamiento también por parte de los tribunales, del Tribunal Supremo sobre todo, en contra de la institución del indulto, lo cual entiendo.

DBI: También influye, entonces, la opinión que podemos llamar académica y jurisprudencial, siempre que no limite la concesión del indulto.

JBR: En el Ministerio de Justicia tienes que estar abierto y ser sensible a lo que pasa a tu alrededor, se hace con una institución que estás gestionando. Lógicamente eso influye, y bueno, nos obliga a ir modulando... Hay una permeabilidad, yo creo que eso es bueno, no podemos tampoco tomar decisiones a espaldas de lo que ocurre fuera. Pero primero, desde el punto de vista mediático, yo creo que se ha producido no sólo por la institución del indulto, no porque hayamos hecho nada raro, porque haya habido dos o tres casos más mediáticos, sino porque ahora mismo tienes *El Indultómetro*, que no existía. También, hace tiempo, redes sociales de transparencia. Pues también están poniendo un poco ahí, pero en eso y en otras cosas, o sea que, ahora mismo, hay muchos espacios de gestión pública que antes se tramitaban poco, discretamente, y ahora hay más transparencia y hay más foco mediático expuesto

por ellos, no sólo en los medios tradicionales, sino también en las redes sociales.

DBI: Entonces usted cree que esta opinión «desfavorable» hacia el indulto, puede estar ligada o conectada a la crítica generalizada que hay del sistema político, de las instituciones, etc.

JBR: Sin duda, está claramente relacionada. Hay una desconfianza de la actuación del Gobierno, en este caso del Ministerio de Justicia, y lo ves claramente en la posición, en la correlación que hay desde el punto de vista del poder judicial. El poder judicial se alinea más, se compromete más con la posición de la opinión pública, descalifica la actuación del Gobierno criticando la institución del indulto, entendiendo que el indulto no es una institución acorde a un sistema democrático, lo cual no tiene fundamento ninguno, porque según eso ningún país de nuestro entorno cumpliría esa regla, porque todos tienen la institución del indulto, todos o la inmensa mayoría: Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, todos tienen la institución del indulto y son democracias acuñadas; nuestra propia Constitución reconoce la figura del indulto. Pero hay un posicionamiento por parte del poder judicial en los dos últimos años claramente en contra de la institución, pero contra la institución y criticando la actuación del Gobierno, el uso que el Gobierno hacía de la institución, y eso para mí es contradictorio con la posición de los tribunales, porque la inmensa mayoría de indultos se conceden con los informes favorables de Tribunales y Fiscalía. En muchos casos son los propios tribunales los que de forma motivada piden el indulto o recomiendan en la propia sentencia la petición de indulto al condenado, lo cual es la demostración de que el indulto, con independencia del uso que haga un Gobierno u otro de esta institución, es una figura que cierra el sistema, que modula el sistema; porque en materia penal tienes que tener unas rigideces, unas garantías. El margen de maniobra y de discrecionalidad del poder judicial es limitado y en muchos casos es el propio Tribunal el que dice, «yo he tenido que aplicar el Código Penal, lo he aplicado de la for-

ma más benigna posible, atendiendo a las circunstancias, no tengo margen para dictar una sentencia más benigna, pero entiendo que en este caso concuerdan una serie de circunstancias que aconsejan la concesión del indulto». Con lo cual, es el propio poder judicial el que está entendiendo que la institución del indulto es una institución necesaria. Insisto, otra cosa es el uso que se haga de él, pero yo creo que es una institución, y de hecho la reconoce la Constitución, y está reconocida y acuñada en todos los países de nuestro entorno. Pero en esa línea de posicionamiento de los tribunales últimamente en defensa de los derechos de los ciudadanos, de los más débiles, sobre todo en casos muy [especiales], por ejemplo desahucios, indultos cuando la posición de las redes sociales y los medios de comunicación estén a favor... El tema de los sindicalistas ahora mismo, en este caso en que claramente la institución del indulto es una institución necesaria, nosotros, yo cuando me marché dejé encima de la mesa seis expedientes de condenas a piquetes. Claramente la posición nuestra era la de conceder el indulto, pero todavía no se han concedido hasta donde yo sé, pero la idea nuestra era concederlo, porque claramente había un acuerdo unánime, había una extralimitación. Las penas, del Código Penal, eran excesivas con respecto al hecho que estabas tratando, hay un posicionamiento favorable de la opinión pública, pero si el Gobierno denegara esos indultos, ¿cuál sería la posición de los tribunales que habían condenado? Pues en unos casos, de los seis, había cuatro informes favorables y dos desfavorables. O sea, que los tribunales no tienen una posición unánime.

DBI: No sé si recuerda, cuando ustedes se fueron se denegaron en noviembre de 2014 dos mil indultos. Salió la vicepresidenta en rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, indicó que se habían denegado dos mil indultos y se habían concedido unos catorce, y no ha habido de nuevo concesión...

JBR: En septiembre no se concedieron...

DBI: Hubo un par de meses sin indultos. El hecho de tener una opinión pública desfavorable influye, como hemos visto, ¿pero

podría darse el caso de que a mitad o finales de año el Gobierno eche la vista atrás, por decirlo de alguna forma, mire las estadísticas y diga «bueno, ya no vamos a conceder más indultos, vamos a restringirnos en lo que queda de año, ya lo dejamos, lo posponemos»; puede darse ese caso o, a la inversa, a inicios de año se diga «vamos a conceder en torno a equis indultos, más o menos?»

JBR: Yo creo dar se puede dar. En la etapa que yo he estado en el Ministerio de Justicia eso no lo hemos hecho nunca y de hecho la cadencia... Como te he dicho antes, a la vista de cuáles eran las reacciones sobre la situación de indultos, los debates, las sesiones de control, etc., podíamos, con carácter general, no para casos concretos, ir modulando nuestros criterios a la hora de concesión de los indultos. O sea, ser un poco más restrictivos, pero siempre yo he intentado respetar una cadencia, porque detrás de la petición de indultos hay una persona que está normalmente con la prisión suspendida. De hecho, hicimos un esfuerzo muy importante los tres años reduciendo los tiempos medios de resolución de las peticiones de concesión de indulto, de tal manera que prácticamente en menos de un mes, desde que entraba la petición de indulto, se cursaban todas las peticiones de informe e inmediatamente después de recibir el informe de la Sala por la Fiscalía e IIPP, en un periodo medio de entre 30 y 90 días se resolvía. O sea, yo no quería que una vez que ya se habían admitido los informes, a pesar de que nosotros pudiéramos darnos un tiempo, dejáramos pasar demasiado tiempo.

DBI: ¿Y tampoco hay porcentajes? Recuerdo que al inicio de la legislatura el señor Gallardón creo que dijo en una rueda de prensa que el porcentaje de solicitudes aceptadas era similar a años anteriores, como había explicado antes, de hecho. Pero puede darse el caso de que el Gobierno considere que incluso haya que restringir ese porcentaje, se ha podido hablar de esas...

JBR: No trabajamos con porcentajes tampoco. O sea, no nos poníamos como objetivo un indicador, «no vamos a superar el 5% de las peticiones», no. O sea, no trabajábamos con indicadores previos.

DBI: O sea, criterios restrictivos sí, pero no indicadores.

JBR: Era una política general, una decisión de carácter general, que luego, a final de año, nos encontrábamos y analizábamos el dato retrospectivamente. Decíamos: «Este año se ha reducido», y nosotros mismos reflexionábamos sobre qué estábamos muchas veces, casi sin darnos cuenta, enténdeme lo que te digo... Cuando hacíamos análisis, nosotros mismos nos dábamos cuenta de cómo los medios de comunicación y el foco en la institución del indulto nos estaban... Y las sentencias que estaban recayendo, sin darnos cuenta en algunos casos nos estaba haciendo restringir nuestra política de concesión.

DBI: Y en relación con otras políticas del Gobierno, como puede ser la penitenciaria, ¿cree que, por ejemplo, los presupuestos de IIPP o la población reclusa, esta serie de indicadores pueden tener alguna influencia en la concesión global de indultos?

JBR: El tiempo que yo estuve no.

DBI: El contenido de las deliberaciones tanto del Consejo de Ministros como de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios es secreto, ¿pero usted los exponía ahí o los mandaba directamente al Consejo de Ministros?

JBR: Los llevaba al Índice Rojo directamente. Las denegaciones sabes que no van. Era un acuerdo general y lo que iba al Consejo de Ministros a través de Real Decreto es la concesión, entonces esos van directamente al Índice Rojo. O sea, no es un objeto de debate, es una decisión política, no hay debate o contraste de opiniones, van al Índice Rojo directamente como un nombramiento.

DBI: Ha dicho antes que usted conoce que existe esta página web que se llama *El Indultómetro*. También hay otras páginas que recogen estadísticas, no oficiales. Incluso el señor Herrero publicó en su tesis doctoral del año 2012 un anexo estadístico con los datos, porque nunca se habían publicado estadísticas oficiales y de hecho siguen sin hacerse hasta donde sé.

JBR: No se han publicado estadísticas oficiales, oficialmente no, pero nosotros, y eso sí que lo tendrás, en la etapa de Alberto

Ruiz-Gallardón dábamos trimestralmente a los medios de comunicación datos estadísticos, con análisis comparativos en el histórico. Podíamos tener datos y hacer una serie histórica sólida, con la División, y dábamos los concedidos, lo has visto...

DBI: ¿Pero y por qué sí a los medios y no se incluyen en los anuarios del Ministerio?

JBR: Empezamos trabajando en eso, y en el primer semestre del año 2014 yo propuse al ministro, y lo estuvimos debatiendo en el Comité de Dirección, con el departamento de Comunicación del Ministerio, el incorporar a la página web esos datos estadísticos, los mismos que entregamos a los medios de comunicación, y que han sido objeto de publicación en medios como *El País*. Publicarlos en la página web, mensualmente, y un balance comparativo interanual a 31 de diciembre, y de hecho todo el desarrollo informático con la base de datos, con la actualización, la página web, la maquetación, está hecha. Eso fue en septiembre, teníamos todo terminado en julio, lo dejamos ya encima de la mesa y en septiembre se produjo lo que se produjo [en referencia a la dimisión de Ruiz-Gallardón], con lo cual, eso está hecho, y si hablas con alguien del Ministerio y preguntas...

DBI: ¿Qué influyó en su decisión de hacerlo, la presión social por la transparencia?

JBR: No, porque yo argumento que si hemos decidido ya, hace casi dos años, trimestralmente entregárselo a los medios de comunicación y hacemos los datos, no tiene ningún sentido que, cuando ya están otras páginas web trabajando sobre la publicidad de los indultos, nosotros, teniendo la información, no la colguemos en el portal. Prefiero tener mi información, que es oficial y que son datos que están, que son homogéneos, que tienen una metodología, que gustará más o menos, pero era la metodología más rigurosa que nosotros podíamos entender que era adecuada para ello. Ahí no podíamos hacer un cuadro estadístico por cada tipo delictivo, lo que hacíamos era agrupar tipos delictivos bajo categorías que no eran a lo mejor muy... Desde el punto de vis-

ta del ordenamiento penal, categorías acuñadas, pero que de cara a agrupar era bastante intuitiva.

DBI: Me retrotraigo entonces a la decisión que tomaron en el 2012 de proporcionarlo a los medios de comunicación.

JBR: Era la primera vez que eso estaba publicado, era la primera vez que desde el Ministerio proactivamente...

DBI: ¿Y por qué se hizo, por qué se tomó esa decisión? ¿En aras de la transparencia?

JBR: En aquel momento todavía no existía el debate al que estamos asistiendo hoy, pero insisto, cuando muchas veces se nos criticaba y el objeto de la crítica era la política de concesión de indultos de forma infundada, con datos que no se correspondían con la realidad, la mejor manera de refutar esos datos, esa valoración, era aportar datos. Entonces aportar datos a un medio de comunicación, si los tienes, por qué no colgarlos en la página web. Entonces entramos en esa dinámica, con la intención de, muchas veces, desmontar críticas, que a mi juicio estaban infundadas, porque no se soportaban en datos fiables.

DBI: ¿Cree que el signo político del Gobierno...?

JBR: De esto se habla mucho; no, yo creo que no. El Gobierno socialista, como el del Partido Popular... No. Hay un año que se dispara, con Acebes, pero yo no sé muy bien qué ocurrió en aquel año, hay un aniversario, me parece, que justifica... A mí lo que me decían allí..., por ese motivo se habían hecho una concesión extraordinaria, no lo sé. Pero yo lo que te digo es que en esta división de derecho de gracia los funcionarios son los mismos que estaban, es la que le da continuidad, no hay. No podemos decir que en época de Gobierno del Partido Socialista haya menos indultos o más indultos, y en la del Partido Popular a la inversa.

DBI: En Ciencia Política tenemos un concepto que se llama *frame*; por ejemplo, usted está viendo este objeto desde esa perspectiva y yo la estoy viendo desde esta, y aunque estamos viendo lo mismo, tenemos visiones diferentes de él. Entonces si aplicamos esto a un concepto social, como puede ser el de los indultos, ¿cree

que podría estar emergiendo un *frame*, una visión de los indultos, que señale o que afirme que los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes, más allá, por supuesto del otro *frame*, que sería el de que sirven para evitar injusticias?

JBR: Te digo lo que te decía antes. Esto que voy a decir es muy poco correcto, en este momento hay una desconfianza hacia la figura del indulto, porque hay una desconfianza hacia las instituciones políticas, sobre todo al Ejecutivo, a los partidos políticos, y quien toma la decisión del indulto son los políticos, es el Gobierno. Y sin embargo, hay una valoración muy positiva del poder judicial y el propio poder judicial, como te decía antes, ha alimentado esa dialéctica de que el indulto es malo porque es una intromisión del ejecutivo en el poder judicial. Pero ese anuncio en el poder judicial, ¿por qué se hace en este momento? Porque hay un caldo de cultivo favorable en la opinión pública a esa posición, o sea, lo que estoy diciendo claramente es que el poder judicial se apoya y toma una decisión, se posiciona en relación con los indultos de forma muy crítica porque sabe de la debilidad de las instituciones políticas, del poder ejecutivo, sabe que hay una corriente muy favorable a ese posicionamiento, por parte de la opinión pública, básicamente como consecuencia de la desconfianza de la opinión pública a todo lo que hace el poder ejecutivo, a lo político en general; y eso es lo que hace en este momento y para mí es verdad. Es la primera vez que he llegado al Ministerio de Justicia, yo no pertenezco al mundo judicial, yo no sé si en los últimos veinte años los indultos han estado en el ojo del huracán o en la agenda pública mediática como han estado estos tres últimos años. Tengo la sensación de que no. Es verdad que muchas veces lees los periódicos y no te centras, discriminas mucho, y no te das cuenta de algunas cosas que son evidentes, pero yo creo que no. Y hablando con corresponsales o periodistas que llevaban tribunales, pues me reconocían que tanta atención como ahora no se había producido nunca. La causa yo creo que es el contexto de redes, la dinámica de control por parte de los medios de comunicación a

la actividad política en general. Ha cambiado mucho en los tres o cuatro últimos años y esto no es una excepción, pero sobre todo, lo que te digo: ese análisis, poder político, poder judicial, opinión pública... El indulto es claramente un ejemplo del juego que se está produciendo en este momento entre esos tres frentes.

DBI: Como usted sabrá todos los años se concede un indulto muy llamativo, que tiene un texto muy particular, por decirlo de alguna forma, en el que se reconoce la supuesta existencia de un privilegio del Rey Carlos III, etc.

JBR: ¿A qué te estás refiriendo?

DBI: Me estoy refiriendo al indulto que solicita una cofradía de Málaga, no sé si tiene conocimiento...

JBR: Pensaba que ibas por ahí, los indultos de Semana Santa...

DBI: Sí, lo que pasa es que hay uno muy llamativo, hay uno exclusivamente muy llamativo, que se publica antes de Semana Santa, que dice: «Visto el expediente en virtud del privilegio otorgado por el Rey Carlos III, a una cofradía de Málaga, en el año 1700 y pico».

JBR: Pero eso es una peculiaridad que presentan todos los que se conceden en Semana Santa...

DBI: Lo sé, porque evidentemente no hay privilegio para pedirlo ni tampoco hay un privilegio para obtenerlo, pero le quiero preguntar si tiene algún sentido a día de 2014 seguir manteniendo esa coletilla.

JBR: No, no lo tiene.

DBI: ¿Y no se han planteado nunca, sin embargo, suprimirla?

JBR: Sí, nos lo planteamos. Yo llego de un mundo que nada tiene que ver con la justicia. Cuando el primer año, en la primavera de 2012, J., el jefe de División me dice «te subo esta tarde los indultos de Semana Santa», digo «¿qué?»; indultos de Semana Santa, y me cuenta la historia: en Semana Santa hay una tradición por la que se conceden los indultos a través de las peticiones... Son indultos normales, lo que pasa es que quien presenta la petición es la cofradía equis del santo no sé qué o de Ponferrada, no sé. Y

cuando se lo cuento al ministro también alucina. Por lo que te digo, seguramente alguna vez se publicó algo de los indultos de Semana Santa, pero yo no me había fijado, y Alberto tampoco. Y nos reímos, sinceramente, y finalmente llegas y mira, no tiene ninguna diferencia, simplemente es una tradición, se focaliza la atención ahí, el acuerdo del Consejo de Ministros, ha habido años en el que se han mezclado con los ordinarios, y otros años en este Consejo de Ministros se han aprobado sólo los de Semana Santa. Son delitos menores, la inmensa mayoría.

DBI: Yo no estoy discutiendo que sean diferentes.

JBR: No, no, tú me dices la fórmula, por qué diferenciamos, por qué seguimos diferenciando.

DBI: ¿No es ese un hecho contraproducente, contra la misma figura del indulto, le digo desde el punto de vista de la opinión pública?

JBR: Me lo tomé un poco como algo folclórico. Y te digo, un año denegamos un indulto por parte de una cofradía de León, me parece que era; lo denegamos porque no cumplía los requisitos y lo comunicamos a la cofradía y no sabes la que se montó: «Es que no tenemos procesión de Semana Santa», «es que si no tenemos preso no hay procesión»; o sea, el pueblo se levanta en armas. Tuvimos que buscar otro preso deprisa y corriendo, que tuviera algún delito así indultable. Nos lo pidieron, lo tramitamos inmediatamente, los tribunales colaboraron, hicieron el informe, y en una semana... Pero porque se montaba, se montaba la de Dios en la ciudad, en el pueblecillo aquel.

DBI: Entonces a veces creería que sería más contraproducente quitarlo...

JBR: Está dentro, forma parte de la tradición, no con carácter general, yo creo que no podemos [calificarlo como] una tradición española... Pero sí de determinadas localidades en Semana Santa... Entonces, si tú no das, si rompes esa tradición, que no genera ningún problema porque mantenerla no genera ningún problema, pero si la rompes, generaríamos un conflicto social, entre comillas,

en determinadas localidades vinculadas a la Semana Santa, y a partir de ahí levantaríamos también debates maniqueos entre los que te puedes imaginar, entre los que si estamos a favor, o si estamos en contra de la tradición vinculada a la religión. La gente se monta unas películas muy importantes algunas veces, incluso con posicionamientos de los medios, que te extrañarían mucho. Gente que ahora mismo, si tomáramos esa decisión de romper esa tradición, medios, que son el *ABC*, *La Razón*, medios más progresistas también, eh, cuestionarían la decisión...

DBI: Pero entonces la tuvieron en cuenta, la decisión, o sea, se plantearon...

JBR: No, todo el mundo nos aconsejaba, dentro del Ministerio, que era tradición, que no generaba o no suponía ninguna excepción al régimen general de la concesión de indultos. Simplemente era que temporalmente focalizaba una serie de indultos vinculados a petición de cofradías, punto. Entonces era un tema menor, bastantes problemas hay como para abrir frentes donde no...

DBI: Y ya lo último, si pudiera hacerme un muy breve balance de los tres años en los que estuvo en el Ministerio sobre esta política y si cambiaría algún aspecto. Quiero decir, ¿si ahora mismo volviese a la Subsecretaría cambiaría algún aspecto?

JBR: El principal debate que hemos tenido en relación con la institución de indulto... Yo la posición del poder judicial ya te he dicho que no la comparto. Creo que el indulto es necesario, y el debate que se produjo desde el punto de vista jurídico en esta legislatura ha sido el de la motivación de los indultos. La sentencia del Tribunal Supremo, al hilo del caso ese del *kamikaze*, la motivación, eso está claro, es coherente con la posición de los tribunales, o de algunos tribunales, en relación con la negación de la figura del indulto. Porque al final si tú necesitas motivar el indulto, estás convirtiendo el indulto en una tercera instancia, estás convirtiendo al Ejecutivo en lo que no debe ser, que es una instancia que corrige al poder judicial. El indulto no es eso. El indulto, finalizado el trámite del enjuiciamiento, con condena, y partir de ahí, en trá-

mite posterior, se decide la concesión o no del indulto en relación con la conveniencia de que cumpla la pena. Pero no corregimos el análisis del Tribunal, los fundamentos del Tribunal. Pero si lo tienes que motivar, entonces sí, porque la motivación te obligaría a desmontar la argumentación penal que el Tribunal ha utilizado, con lo cual es contradictorio. Entonces, si tú me dices si modificaría algo de la Ley de Indulto, una ley de 1870, nada más y nada menos, modificada por el Partido Socialista en 1988, precisamente para suprimir la necesidad de motivación, no porque ahí hubiera un cambio, sino porque nunca se motivaba; entonces lo que hace el Partido Socialista es adecuar la norma a la realidad y a la tradición, porque es imposible motivar el indulto. Tú puedes alegar motivos de equidad, de justicia, de humanidad, pero no puedes fundamentar con el Código Penal en la mano o en una política criminal. Entonces, creo que el indulto es necesario. Salvo que encontremos otra fórmula, donde la aplicación del Código Penal sea más flexible. Muchas veces sí se tiene en cuenta, claramente el caso de los sindicalistas, de los piquetes, el debate que surgió al hilo de la petición de esos seis indultos, abrió el debate parlamentario sobre la necesidad de modificar el Código Penal, el tipo, la petición de una reforma del Código Penal, para esta figura. Si no se hubieran generado la polémica en la concesión de indultos no se habría modificado el Código Penal. Lo que te quiero decir es que muchas veces el indulto lo que sirve es también para llamar la atención sobre la necesidad de reformas legislativas del Código Penal, esa es la demostración que tiene una validez y que es necesaria. ¿Que hace falta actualizar la ley de 1870? Pues podríamos apostar por una nueva ley, y yo creo que no estaría mal, el problema es aprobar un proyecto de ley de concesión de indulto, abstrayéndote en este momento a la polémica o a las diferencias parlamentarias. Tenemos un problema en este país, y es que los partidos cuando están en la oposición, no los partidos, Partido Popular y Partido Socialista, mantienen una posición, y cuando están en el Gobierno mantienen una contraria, en general, en todo. Ese es un problema que ha

provocado las causas de la desautorización o de legitimación de los partidos políticos. A mi juicio, en instituciones públicas, tienes que mantener una coherencia y si el Partido Socialista ha defendido el indulto y lo ha defendido cuando estaba en el Gobierno, no tiene por qué ponerse a la cabeza de la manifestación a favor de suprimir el indulto, porque ahí encuentra un caladero de la opinión pública. Entonces, deberían darse las circunstancias adecuadas para una institución como esta para regularla sin demagogias, y no creo que sea el momento para hacerlo. Pero siempre defendería que esa nueva regulación, dejando al margen la necesidad de motivación, podamos excluir de la concesión de indultos, algunos delitos; se puede tomar esa decisión. Yo no creo que sea necesario, la práctica te dice que si unos tipos de delitos están más reprobados por la parte de la opinión pública, hay una sensibilidad, y esa sensibilidad se traslada. En materia de violencia doméstica no se concede un indulto, ninguno. Y muchos de ellos vienen con informes favorables del tribunal, de Instituciones Penitenciarias y de la Fiscalía. Si nosotros concediéramos un indulto de violencia de género y alegáramos, «es que están los informes favorables, de este, de este, de este», tendríamos un lío... El caso que a mí me ha generado más debate interior, porque era la parte más incómoda de las competencias de la Subsecretaría...

DBI: ¿Los indultos, se refiere?

JBR: Sí, por el debate que se generaba en torno a él, porque al final te sentías con una capacidad de decisión, con una trascendencia muy importante. Gente que a lo mejor, muchas veces, también tenía otro problema. Y defendiendo la institución por eso, muchas veces el delito se comete, cinco o seis años antes, o siete, de la condena y el ingreso en prisión, un chico de 18 o 19 años, que tiene ya la vida completamente normalizada, tiene su pareja, tiene un niño, tiene su trabajo y... ¿qué haces? A lo mejor lo que hizo hace 6 años es reprobable completamente. ¿Tiene sentido ya, desde el punto de vista de política criminal, que esa persona entre en prisión? No. Entonces, había casos muy sencillos, pero había otros

más complicados. Decía el caso este de la madre de una hija que fue objeto de violación por parte de un sujeto...

DBI: Que lo quemó.

JBR: Eso es, le dimos mil vueltas.

DBI: Está pendiente.

JBR: Pero por tercera vez, está pendiente por tercera vez, al final lo denegamos, con gran debate interno, porque ahí los informes eran desfavorables, y el Tribunal además en este caso fundamentaba su denegación diciendo: «Ya hemos tenido en cuenta la atenuante, porque aquí ha habido premeditación, porque fue, compró la gasolina, volvió y tal; o sea, no fue un arrebato cogiendo un hacha que tenía a mano y tal», y claro, mientras, como estaba en los medios de comunicación y todavía no habíamos tomado decisión, veías posicionamientos a favor y en contra, y conceder el indulto es reconocer que la gente se podía tomar la justicia por su mano, claramente. Una mujer en tratamiento psiquiátrico, después de lo que ha pasado, denegarle el indulto y que entrara en prisión, de generar también una cierta... Cuando tenías la posibilidad de evitarlo, es decir que es un... Es difícil, es difícil...

Entrevista a Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

Madrid, 16 de diciembre de 2014

DBI [Presentación]: Como usted sabe, pues ha sido ministro hasta hace poco, este año se han concedido solamente unos 70 indultos. En 1998 y en el 2000, cuando también gobernaba el Partido Popular, se concedieron muchos más indultos: 1.500 y 1.800, respectivamente. La cifra de este año también ha sido bastante menor que la de la media de los indultos de la época socialista de Zapatero, unos 400 por año. Le quería preguntar, en primer lugar, ¿a qué se debe este descenso? Quiero decir, ¿qué factores han influido en que el Gobierno haya concedido menos indultos este año que otros?

ARGJ: La concesión de indultos obedece a dos circunstancias, una de carácter subjetivo, que es analizar las circunstancias particulares de cada uno de los distintos casos, y otra que es una variable que antes no existía y que es lo que explica la reducción de indultos de una forma muy importante y es que la ley permite indultar cualquier tipo de delito excepto los cometidos por los ministros en el ejercicio de su cargo, que es el único que está prohibido por la Constitución... El resto, cualquier delito, puede ser indultado. Lo que nosotros hicimos desde que llegamos al Gobierno es, *de facto*, salvo circunstancias verdaderamente excepcionales, excluir una serie de delitos de la posibilidad de ser indultados, por ejemplo, los delitos de corrupción. Es decir, no ha habido en esta legislatura ningún enriquecimiento patrimonial producido por un político o por un cargo público, o por un funcionario público que haya sido objeto de indulto. Por ejemplo, los delitos de violencia doméstica y por ejemplo, salvo excepciones contadas, los delitos contra la seguridad vial, porque pensábamos que tenía que haber una ejemplaridad importante. Esta, probablemente, puede haber sido la razón. Hay otra también, y es que, como sabes, para la concesión de indultos es preceptivo, aunque no vinculante,

que existan dos informes, según la ley, que es el informe del Ministerio Fiscal y el informe del tribunal sentenciador; luego, nosotros también al expediente siempre introducíamos el informe del centro penitenciario que aunque no es preceptivo por la ley es un elemento de orientación, que es lo que te hace prever si hay una reinserción viable, y es verdad también que aunque esos informes no vinculan al Gobierno, el Gobierno sí tiene obligación de escucharlos. La potestad de indulto es una potestad exclusivamente del poder ejecutivo, no es del poder judicial ni del poder legislativo, y lo cierto es que el Gobierno la tiene muy en cuenta...

DBI: Sí, un 96 por ciento.

ARGJ: En el 96 por ciento de casos lo tiene en cuenta, y es verdad que en los últimos tiempos se ha producido un mayor rigor, por parte, yo diría que más que de la fiscalía por parte de los jueces y tribunales sentenciadores en cuanto a la concesión del indulto. ¿A qué se puede deber esto? Pues también a que en las sucesivas modificaciones que se han introducido en el Código Penal, a los jueces se les da un mayor margen de discrecionalidad para apreciar las circunstancias concretas que han acontecido, primero durante la comisión del delito y después durante todas las fases de investigación y de enjuiciamiento. Y la razón última del indulto es dar la posibilidad a los poderes públicos de corregir una situación que la aplicación rigurosa de la ley, dadas unas circunstancias que el legislador no podía prever, provocaría una situación de justicia formal pero de injusticia material.

DBI: ¿Y no cree que la opinión pública ha influido en ese descenso? Con opinión pública me refiero a esta sensación generalizada que puede existir de impunidad, de que la gente piense «ahora va a venir el Gobierno, y a pesar de que los jueces los han condenado, indulta a quien sea». ¿Cree que esa opinión pública, que está muy ligada a la crisis, a esta desconfianza hacia los poderes públicos, ha podido influir también en ese descenso generalizado, no digo ya los casos concretos, sino en el descenso que vemos a lo largo del tiempo?

ARGJ: Cualquier gobierno tiene que ser sensible a la opinión pública, pero la opinión pública que protesta por los indultos no son los indultos que afectan al 99,9 por ciento. Ahora, en verdad, hay una cosa que es cierto, que el debate de los indultos no era un debate que estuviera abierto en España y se abre fundamentalmente cuando, celebradas ya las elecciones generales, el Gobierno saliente de Zapatero concede el indulto de Alfredo Sáenz. Eso, que por cierto es verdad que existe en otros países, y yo recuerdo el incidente de Clinton en su fase última, se habían cerrado ya las elecciones y concedió el indulto de un importante financiero, Marc Rich, concretamente, y que generó una polémica, pues ahí es donde se abrió un debate importante. Luego, durante nuestro mandato, se abrió un debate importante con el indulto que dimos a unos Mossos d'Esquadra; se generó mucha molestia con la Audiencia Provincial de Barcelona, y hubo un manifiesto en relación con ese asunto, pero... Lo que no se ha producido, al menos en este mandato, es ningún indulto que afecte a lo que a la gente le preocupa: la sensación de impunidad. Con toda sinceridad, yo creo que a la gente le puede gustar más o menos que se dé un indulto a un Mosso d'Esquadra o a un conductor *kamikaze* en un momento determinado porque tuvo un ataque de una enfermedad y eso genere debate social, pero eso no genera sensación de impunidad, lo que generaría sensación de impunidad es el indulto concedido a delitos por corrupción o a delitos económicos. Y de esos no se ha dado ninguno en esta legislatura.

DBI: Entonces, el Gobierno, como ha dicho, sí que tiene en cuenta cuál es la opinión pública, al fin y al cabo sobre...

ARGJ: Sin duda, pero es que el Gobierno tiene que tener en cuenta la opinión pública, pero no solamente para la concesión de indultos, sino para cualquier tipo de decisión.

DBI: Y en relación con esto que ha dicho, otro de los indultos controvertidos del Gobierno fue el del caso *kamikaze*, que además dio lugar a una importante sentencia del Tribunal Supremo. Yo le quería preguntar precisamente qué consecuencias desde

entonces ha tenido esa sentencia, que es del año 2012; quiero decir, ¿ha tenido alguna consecuencia de hecho, más allá de incluirse esa coletilla de que se aprecian «las circunstancias de justicia y equidad»?

ARGJ: No, ninguna, si es que el Supremo en su propia sentencia decía que no podía entrar a evaluar los indultos, que solamente podía entrar en motivos formales, estrictamente motivos formales y por lo tanto el motivo formal significaba que el Gobierno tenía que hacer una declaración de que había apreciado las circunstancias y punto. Eso no ha tenido ninguna variación, pero porque la doctrina del Supremo a mí me parece acertada: «Nosotros [por el Supremo] podemos revisar la formalidad, pero evidentemente el indulto no tiene que ser un acto motivado, porque si fuera un acto motivado sería susceptible de revisión jurisdiccional». La Constitución expresamente al otorgarle esa capacidad al rey, porque el indulto es una prerrogativa real, no es una prerrogativa del Gobierno... Lo que pasa es que como todas las prerrogativas reales en la Constitución tienen que ser ejercidas a través del Gobierno... Pero si el indulto fuera motivado, entonces sería susceptible de revisión en vía contenciosa y el propio Tribunal Supremo dijo que el indulto no tenía que ser motivado.

DBI: Hay estudios que analizan, por ejemplo, las variables micropolíticas, las que se refieren a las personas, si por ejemplo, se indultan más a mujeres u hombres, se indulta más una serie de delitos... De eso sí que hay estudios, pero en la investigación que yo estoy llevando a cabo me centro en el volumen agregado a lo largo del tiempo. Yo le quería preguntar si es cierto o no que el Gobierno primero decide un volumen aproximado que puede otorgar por ejemplo en un semestre o en un año o en un mes, y después ya entra, por ejemplo, si este semestre concedemos 100, pues vamos a evaluar de todos los que tenemos, y ya decidimos qué 100 concedemos. Le pregunto si eso es así teóricamente, si primero se decide más o menos un volumen y después ya se decide de cuáles indultar y cuáles no.

ARGJ: Sería una locura que eso fuese así, sería a mi juicio una falta de respeto hacia los ciudadanos, me sorprende que haya alguien que pueda pensar que hay un Gobierno que pueda hacer las cosas así. No, el indulto es un expediente individual que se realiza a petición del propio interesado o de personas autorizadas por él, y para el que existe un departamento en el Ministerio de Justicia que analiza individualmente cada uno de esos indultos. Luego, los resultados estadísticos son los que son, pero fíjate que la pregunta que me estás haciendo es como si me dijese que los jueces, sobre sus condenas, deciden «bueno, ahora vamos a poner durante este año un 20 por ciento de absoluciones y un 80 por ciento de condenas, al margen de los hechos que hubiese cometido cada uno». Eso, de verdad te lo digo, no ha ocurrido en España con ningún Gobierno desde que en 1870 se aprobó la Ley de Indulto. Estoy absolutamente convencido, pero me preocupa mucho que alguien pueda llegar a pensar que eso ocurre, porque si se llega a pensar que eso ocurre, podrían pensar también de los jueces, que podrían hacer condenas o absoluciones en función de la memoria del Fiscal General del Estado del año anterior: «Estamos absolviendo demasiados estafadores, pues vamos a condenarlos más». No, la justicia, el indulto, aunque no forma parte del procedimiento, pero forma parte de todo lo que es el *íter* de la Justicia, tiene que atender siempre a la circunstancia personal e individual de cada persona, y desde luego, el que otros se hayan visto beneficiados no puede restar ese beneficio si se merece, y el que otros se hayan visto perjudicados no debe evitar ese perjuicio si no se merece.

DBI: Se lo pregunto a la inversa, en el sentido de que, por ejemplo, es 31 de julio, nos quedan 5 meses por delante, el Gobierno ha concedido mil indultos y se plantea que este año igual ha concedido demasiados...

ARGJ: Con toda sinceridad, creo que eso es prevaricación, pero me sorprende muchísimo que alguien pueda llegar ni siquiera a pensarlo. Quizás se pueda pensar eso con una ausencia de co-

nocimiento de lo que es el mundo jurídico y muy especialmente el Derecho Penal, y lo que es la respuesta que ante una violación de la norma tiene que dar el Estado, y que esa respuesta tiene que ser siempre individual, no puede ser colectiva. Esa es la explicación, por ejemplo, por la que la Constitución de 1978 prohíbe los indultos generales, cosa que sin embargo hasta 1978 estaba autorizado, y por motivos políticos o los que fueran, se dieron indultos de carácter general, cosa que sigue ocurriendo en otros países del mundo y la Constitución de 1978, con muy buen criterio y marcando esta idea de que el indulto forma parte, aunque sea un acto administrativo, y trae causa del procedimiento judicial... Esa es la explicación de por qué no puede tener un carácter general. Ni general ni muchísimo menos estadístico. Es decir, que después, a efectos periodísticos, porque eso vende en la prensa y es un dato, se sabe que se han dado más indultos, o menos... Pues bueno, está bien investigar las causas de por qué eso ocurre, pero eso jamás podrá ser por razón de que se busque un número determinado, ni hacia arriba, ni hacia abajo.

DBI: Tengamos en cuenta que podría haberse dado el caso de que el Gobierno trabajase de esa forma. Podría haber sido, reconózcalo. No digo que eso fuese más acertado o no, yo ahí no entro.

ARGJ: No lo reconozco porque eso es ir en contra de la Ley de Indulto. Es que sé que es verdad que la Constitución establece la concesión del indulto como una gracia del rey a través del Gobierno. Pero la Ley de Indulto no se queda ahí, la Ley de Indulto dice que hay que atender a las circunstancias y si se atiende a las circunstancias, a las que hay que atender es a las individuales de cada indulto, no a las colectivas de la sociedad. A lo mejor hay otras leyes que te autorizan a atender a las circunstancias generales; por ejemplo, hay determinadas medidas cautelares dentro del procedimiento penal que se pueden adaptar en función de la alarma social, que por lo tanto ahí el efecto que produce en terceros nunca puede ser determinante de la pena pero sí de determinadas

medidas cautelares, eso está establecido en la ley. Ahora, el efecto que produce en terceros, la Ley de Indulto no autoriza a que sea considerado a efectos de concesión o denegación.

DBI: Por lo tanto nunca han tenido en cuenta, por ejemplo, el número de reclusos que hay en España, ni el presupuesto que puede tener IIPP u otra serie de variables de ese estilo, a la hora de determinar cuántos indultos se conceden.

ARGJ: Jamás, entre otras cosas, tengo que decir que es que todas esas variables, el número de indultos que concede el Gobierno que supone la excarcelación, no afectan en modo alguno al funcionamiento de las Instituciones Penitenciarias, pero aunque afectasen, insisto, jamás podría haberse tenido en cuenta. Es decir, si la ley dijese que se pueden conceder indultos en función de la alarma social, a mí me parecería una pésima ley, pero bueno, se podría haber hecho, pero no dice eso la ley; la ley dice que el indulto sólo puede concederse en atención a las circunstancias individuales del solicitante.

DBI: Los indultos llegan al Consejo de Ministros en el Índice Rojo, según la instrucción del año 1996. El 1 de diciembre del año 2000, cuando se concedieron 1.800 indultos, evidentemente el Consejo de Ministros ese día con el señor Aznar, no analizó los 1.800 expedientes. Le quería preguntar si a pesar de llegar en ese Índice Rojo, el grueso de los indultos que se conceden un día, quitando casos excepcionales que puedan ser más controvertidos, podría incluirse en el Índice Verde, en el sentido que no son controvertidos y por lo tanto van a ser formalmente aprobados por el Gobierno, pero es una respuesta de puro trámite, quitando, ya digo, las excepciones. ¿Es eso así o el Gobierno los viernes analiza todos los indultos que le llegan en ese Índice Rojo?

ARGJ: Las deliberaciones en el Consejo de Ministros son secretas y por tanto yo de ellas no puedo dar cuenta, pero tengo que decir que lo que va al Índice Rojo va al Consejo de Ministros y lo que va a Consejo de Ministros, el Consejo de Ministros lo estudia. Jamás un asunto que va al Índice Rojo se tramita «de trámi-

te», valga la redundancia. Por supuesto que no, si no iría en Índice Verde. Vamos a ver, el procedimiento es el siguiente: hay una división de indultos dentro del propio Ministerio que depende de la Subsecretaría, la Subsecretaría eleva una propuesta al ministro y quien eleva la propuesta al Consejo de Ministros y la defiende es el ministro. La Subsecretaría interviene, porque es quien ordena toda la tramitación, y es quien eleva la propuesta al ministro y luego es el ministro el que decide, el ministro decide qué propone y después el Consejo de Ministros es el que dispone.

DBI: ¿Cree usted que el hecho de que el Gobierno sea de un signo político u otro influye finalmente en la concesión de indultos?

ARGJ: No.

DBI: ¿Es una política no controvertida?

ARGJ: Nunca lo ha sido. Hay que recordar una cosa, todos los países democráticos, sin excepción, incluyen la figura del indulto. Todos, es decir que no es una extravagancia que pertenezca a la democracia española e indultos hemos tenido nosotros en todos los regímenes políticos, los hemos tenido con monarquía, los hemos tenido con república, los hemos tenido con dictadura, los hemos tenido con democracia. Los indultos son una figura que está en todos los países de la Unión Europea y en todos los países del mundo occidental.

DBI: Pero también se puede tener en cuenta que en algunos países, como es Bélgica, hay una utilización similar a España, ligeramente inferior, de la figura del indulto, pero en otros países es bastante menor.

ARGJ: Será la tradición jurídica de cada uno de ellos, pero lo importante es que la figura es una figura consustancial al régimen democrático.

DBI: En Ciencia Política llamamos *frames* a las diferentes visiones que existen sobre un hecho. Podríamos decir que existen dos *frames*, dos marcos, para ver los indultos; los indultos tienen, efectivamente, un poder para evitar esas injusticias de la estricta aplicación de la ley, pero también, esto es así, existe otro *frame* según el

cual los indultos pueden suponer un quebranto a la separación de poderes. Le quería preguntar si usted considera ese segundo *frame* del todo inadecuado.

ARGJ: Me parece que ya te he contestado con el dato anterior: ¡pensar que países como Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Estados Unidos de América, no tienen separados sus poderes...! Por lo tanto si los países que nos han enseñado la democracia, desde la Revolución Francesa hasta la Independencia de Estados Unidos, mantienen la figura del indulto, es porque muchos siglos de democracia constatan que en modo alguno afecta a la separación de poderes.

DBI: Algunos estudiosos señalan que los indultos tienen un gran poder comunicativo. ¿Cuál cree que es, cómo cree que percibe la sociedad esta política pública?

ARGJ: No lo sé, con toda sinceridad, no lo sé. Porque yo no digo que eso no sea así, pero no creo que eso deba ser lo que preocupe a un responsable político a la hora de tomar una decisión de otorgar o denegar un indulto. ¿Que tendrá poder comunicativo? Pues supongo que sí, como muchísimas medidas que se adoptan cuando estás en una responsabilidad de Gobierno, pero ese hipotético poder comunicativo y sus consecuencias jamás serán determinantes de la decisión que se adopte.

DBI: Y ya para terminar sólo quería preguntarle cuál es el balance que hace usted sobre esta política pública que es la concesión de indultos de estos tres años en los que ha estado en el Gobierno y si cree que se debería cambiar de *lege ferenda* algún aspecto de la concesión de indultos, si se debería incluir alguna limitación o algún tipo de matiz?

ARGJ: No, yo creo que el balance que nosotros hemos hecho ha sido una reducción radical...

DBI: Sin duda eso es cierto.

ARGJ: ...en el número de indultos, eso es así, y creo, creo que sería positivo... Vamos a ver, el indulto hay que dejar muy claro que es un acto gubernativo, no es un acto judicial, y así lo pre-

vé la propia Constitución, lo cual, como decíamos antes, no afecta de ninguna de las formas a la separación de poderes, pero la propia Constitución establece que tiene que haber un mecanismo de corrección de situaciones de injusticia material como consecuencia de la aplicación formal de ley, prueba de ello, tú tienes el dato, ¿qué porcentaje de indultos que estaban informados favorablemente por...?

DBI: Sí, muy alto, el 96 por ciento.

ARGJ: El 96 por ciento. Quiero decir con ello que los propios jueces... Tengo que decir una cosa, que muchos de los indultos que nosotros concedimos estos años eran a petición del tribunal sentenciador, es decir, una cosa es que después, cuando los solicita el interesado, el tribunal informe favorablemente, pero había veces en los que el propio Ministerio Fiscal y bastantes veces por el propio tribunal sentenciador, *motu proprio*, sin necesidad de que lo solicitase el interesado, decía que a pesar de haberse aplicado esta ley porque es lo que corresponde, entiende el Tribunal que debería considerarse la figura del indulto como consecuencia de la severidad. Es decir, que ese mecanismo tiene que existir ahí, por eso yo no soy partidario, lo decía antes de una revisión jurisdiccional de los indultos, no lo soy porque la vía jurisdiccional se agota en el momento que dicta la sentencia. Ahora bien, el indulto es un acto del ejecutivo; entonces, yo lo que sí creo que debería incluirse en la ley del indulto es un control político de ese acto, no soy partidario de una limitación por razón de la materia, yo no he dado jamás un indulto a nadie que se haya enriquecido, a nadie que haya tenido una conducta de malos tratos, pero no creo que se deban establecer esas limitaciones en la ley, eso tiene que ser un criterio político del Gobierno. Entonces, ¿yo de qué sí sería partidario? De que el parlamento pudiese controlar la decisión política del Gobierno de concesión del indulto. Eso sí, que siempre que se pidiese explicación por parte del parlamento al Gobierno, a través del ministro de Justicia, responder a cómo se ha concedido un indulto, por qué se ha hecho, cuáles son las circunstancias que le han

llevado a la concesión del indulto. Que el ministro tuviese que dar una explicación concreta: «El indulto se ha concedido porque en el expediente hay estos datos». Eso habría que hacerlo con mucho cuidado porque muchos indultos se conceden por circunstancias personalísimas que están protegidas por ley de protección de datos...

DBI: ¿Ese es el motivo por el que no hay estadísticas publicadas, oficiales?

ARGJ: Claro, claro, pero es que eso es así.

DBI: ¿Y eliminando el nombre?

ARGJ: Sí, pero si es que eliminando el nombre, si tú metes los datos de todo un año al final acabas identificándolo, si tú dices en un caso que al final se supo, si se ha concedido un indulto a un *kamikaze*, que tuvo un ataque de una enfermedad, esa enfermedad está protegida por ley de protección de datos, entonces el Gobierno no puede hacer público que una persona tiene una enfermedad, porque eso es ilegal.

DBI: ¿Pero ni siquiera los datos agregados, es decir, este año hemos concedido?

ARGJ: Los datos agregados, si tú tienes un volumen suficiente, permanecen en el anonimato, pero en el momento en que existen casos individualizados, al final acabas identificando una cosa u otra. Hay que tener mucho cuidado con eso, pero yo ahí sí creo que igual que también existe la comisión de secretos oficiales, donde se dan cuenta de cosas, que la opinión pública, lógicamente por protección, en ese otro caso de interés nacional no debe tener conocimiento de algunos hechos, para que no trasciendan... Yo, en este caso, incluso manteniendo las reservas, cuando el Gobierno tenga que utilizar datos protegidos por la ley de protección de datos, yo sí sería partidario de que el Gobierno explicase, pero en vía parlamentaria, por qué los actos del Gobierno, en especial este tipo de actos por ser precisamente discrecionales, pues son una gracia, no deben estar sometidos a control jurisdiccional, pero sí deben estar sometidos a control político; yo creo que eso sería un

avance y que probablemente daría también tranquilidad a la opinión pública. En el supuesto de que quisiera indultar a un compañero de partido que se ha llevado el dinero a casa, evidentemente, sé que eso va a tener una repercusión política crítica por parte de la oposición que lo va a amplificar y que va a causarnos un perjuicio, y en ese sentido se convierte objetivamente en un mecanismo de control político, eso sí que sería partidario de hacer.

DBI: Como conclusión, el Gobierno efectivamente concede los indultos de una forma racional, atendiendo a una serie de factores, pero factores que no son globales, que no son agregados, sino que atienden al caso concreto, por ejemplo, el informe favorable del Ministerio Fiscal, etc., y en ningún momento según dice usted, el Gobierno atiende a variables externas, sea la situación del sistema penitenciario o cualquier otra.

ARGJ: No, de ninguna de las maneras. Y aparte, vuelvo a insistir, de verdad, que creo que hacerlo así, atender a variables externas en lugar de juzgar circunstancias individuales de cada persona, sería terrible e injusta, sería también injusto para aquel que por variables externas, mereciendo el indulto no lo tuviese, e injusto también para aquel que porque las circunstancias externas fueran favorables, sin merecer el indulto tuviese una reducción o una conmutación de la pena que, a lo mejor, otra persona que ha cometido los mismos hechos, porque cuando se hizo no existían esas variables, no ha tenido ese beneficio. No, a mí me parece que eso debe seguir siendo así.

Entrevista a funcionario del Ministerio de Justicia

Madrid, 5 de febrero de 2015

DBI [Presentación]: ¿Me podría explicar la estructura del servicio y cómo funciona? Quiero decir, ¿tiene un jefe...? ¿Dentro de esta división, cómo se organiza un poco el trabajo?

FMJ: Dependemos de la Subsecretaría. Sí, hay uno, es una división, división de asuntos de gracia y otros derechos. Dentro de la división hay unas jefaturas de servicios, y dentro de la Subsecretaría hay varias, eso casi es mejor que cogieras el Real Decreto de estructura del Ministerio, se compone de una sección de títulos nobiliarios y un servicio de indultos.

DBI: ¿Cuánta gente más o menos trabaja en el servicio?

FMJ: Pues 8 o 9. Ahora mismo hay a una baja y una comisión de servicios. Hay dos jefes del servicio, luego hay 3 secciones y unos negociados. Unas 9 personas, hay un director de la división.

DBI: ¿Cómo funciona la cadena jerárquica dentro del Ministerio? Quiero decir, ¿a usted le da órdenes el director del...?

FMJ: Todos dependemos del director de la división que es el que [manda]. Nosotros gestionamos, los jefes de servicio gestionan todo lo que es la tramitación de las solicitudes y expedientes de indultos, se estudian los temas con el director de la división, se presentan ante la Subsecretaría. Está el gabinete de la Subsecretaría. Se vuelven a estudiar, se hace una propuesta al ministro desde la Subsecretaría, si es procedente conceder o no conceder. Se eleva al ministro, lo discute con el ministro y luego ya se va al Consejo de Ministros donde hay previa deliberación, se aprueba o se desestima la concesión de los indultos.

DBI: No le hablo ya, por ejemplo, del caso concreto de que una mujer viuda, con hijos a su cargo, pues ese seguramente tendrá los informes favorables, pero yo no me refiero a esos casos en concreto, sino al conjunto. ¿Por qué se conceden este año pasado

en torno a unos 70 y otros años se han concedido, por ejemplo en el 2000, 1.800?

FMJ: Son razones del Ministerio.

DBI: ¿No dependen del servicio?

FMJ: No, no dependen de nosotros, nosotros los llevamos y ellos deciden, desestiman unos, conceden otros, son concesiones políticas, son razones políticas. Yo, por ejemplo, no puedo presentar expedientes a la Subsecretaría si a mí no me pide previamente esos indultos; no sé si me explico. Es decir, lo tramitas, desde que se solicita hasta que viene el expediente, informado ya por el tribunal sentenciador, el Ministerio Fiscal, subdelegado o delegado de Gobierno, en caso de que la pena sea que no implique prisión o la conducta de la junta de tratamiento del centro penitenciario, y luego una vez nosotros redactamos, hacemos los extractos y demás, y eso se pasa a consulta, se estudia, se ve, pero luego ya como puedes comprender, indultar a Liaño, pues eso no es cuestión como indultar a... Son cuestiones políticas...

DBI: ¿Por qué cree que hay estas variaciones tan significativas en la concesión de indultos?

FMJ: Date cuenta que ahí, de concesiones, se dio el macroindulto del 2000.

DBI: ¿Y por qué cree que se indultó tanta gente ese año?

FMJ: Bueno, las razones las da Ángel Acebes, el ministro. Era el año jubilar, eso lo dice en prensa, me parece que el Papa había pedido que se hicieran excarcelaciones y demás. Las da en el Congreso. Esas eran las razones, había muchos expedientes retenidos. Entonces como para liberar...

DBI: ¿Y este año último, 2014, por qué se han podido conceder tan pocos?

FMJ: Eso tampoco lo sé, razones políticas que no sabemos nosotros. Ahora nada más se llevan indultos en un sólo Consejo, ¿por qué? Pues eso son temas políticos que yo no [sé]... A nosotros nos mandan preparar indultos para tal día y tal y nosotros preparamos y ya está.

DBI: Pero por ejemplo, le quiero plantear lo siguiente: en noviembre de 2014, o sea el último noviembre, dijo la vicepresidenta que se denegaron 2.000 indultos. Le quiero preguntar, como usted tiene esta panorámica, esta perspectiva de otros años, si cree que se ha sido más duro, si se ha sido más estricto a la hora de conceder, por ejemplo, indultos en este último Consejo de Ministros, en relación como se era hace unos años, no tan estricto. ¿Puede haber sido eso? Claro, ustedes, que conocen el contenido de los informes podrán comparar en el sentido, unas cosas que ahora no se indultan hace unos años sí se indultaban...

FMJ: No, es que yo no he hablado con el ministro, por qué razón él ahora concede menos. Hombre, a lo mejor ha sido también por los medios de comunicación, que han estado saliendo... Eso yo no te lo puedo decir, yo eso no te lo puedo responder, porque yo no tengo ahora mismo relación con el ministro ni con el subsecretario como para decirte. Pero por ejemplo, cuando indultamos el macroindulto del 1 de diciembre... Los mirábamos y demás. Entonces había unos criterios. Ahora sí, hay unos criterios que tiene el Consejo de Ministros, que tiene la Subsecretaría para la hora de conceder o no conceder; como ves, no se están concediendo por agresiones sexuales.

DBI: Pero esos criterios son más criterios ligados a las razones individuales de cada indulto; por ejemplo, no conceder indultos a violadores.

FMJ: Sí, no hay, la ley no lo prohíbe, pero bueno...

DBI: Pero son criterios políticos completamente admisibles.

FMJ: Se puede indultar o no indultar, pero bueno, estos son criterios que utilizan ellos en Subsecretaría.

DBI: ¿Cree que hay criterios relacionados con la cantidad? Quiero decir, «vamos a reducirlo porque ahora están criticando».

FMJ: Yo no creo, vamos. No es la cantidad, porque es un hecho que el año pasado se indultaron 70 o 72, y el año anterior, también pocos. Ha ido disminuyendo la concesión de los indultos según se puede observar en el BOE, es de lo que yo te estoy ha-

blando. Pero son conceptos generales que tú los puedes haber sacado incluso de la prensa. No sé por qué ahora se han reducido, porque a mí no me lo han dicho, me ha chocado, puedo pensar como tú, puedo pensar pues habrá sido...

DBI: Entonces, su trabajo acaba cuando se lo pasan al subsecretario...

FMJ: Claro, nosotros recibimos los expedientes cumplimentados, con los informes respectivos, entonces luego ya lo pasamos, se estudian y se pasan a Subsecretaría para que el ministro lo lleve a Consejo.

DBI: Ahí se desentienden.

FMJ: Nosotros ahí nos desentendemos, nosotros ya lo que nos digan, porque no tenemos decisión...

DBI: No se han publicado ningunas estadísticas oficiales por parte del Ministerio, en el anuario, etc.

FMJ: [Otras] han salido en prensa, han salido publicadas. Estamos dando estadísticas, estás viendo que salen en prensa.

DBI: Un exsubsecretario me ha explicado que ya tienen incluso preparado un programa o una aplicación informática para publicarlo. ¿Por qué no se había hecho esto antes, publicar oficialmente, no se lo habían pedido nunca?

FMJ: Nosotros hemos ido dando al Congreso y al Senado siempre que nos lo pedían. Se les ha informado y, es más, se han dado también en prensa cuando lo pedían... Entonces, a raíz de muchos años ha ido saliendo, según te lo pedían... Es que además, todo sale publicado en el BOE. Yo he intentado sacarlo todo de boletín, o sea utilizando lo menos posible la unidad, de los datos que yo tenía, porque yo los doy, a mí me estaban pidiendo datos constantemente del Congreso, Senado...

DBI: ¿Pero hay alguna estadística oficial de toda la democracia, digamos desde 1975, una estadística del Ministerio?

FMJ: No, vamos, la «estadística» que hay son los Boletines Oficiales del Estado, quien quiera trabajar que lo busque.

DBI: Pero eso no es estadística.

FMJ: Claro, oficiales no se han dado estadísticas, claro, nosotros tenemos estadísticas pero las estadísticas las puedes sacar por los BOE, no sé si me explico...

DBI: Mas allá de que no la publiquen, ¿el Ministerio dispone de los datos de todos estos años, los datos juntos, digamos una tabla, como las que usted presenta? ¿Eso lo tiene el Ministerio o no?

FMJ: No, hay muchos años; un año te piden, pues los das, no están así puestos en una tabla. Se pueden hacer con las estadísticas, con informática, pero lo demás, tienes que ir para el otro lado contándolos, contando el boletín, o contando el... Pero vamos, sí se intentan dar, últimamente. Bueno, ya lo has visto en el *ABC*, que se van dando.

DBI: Por ejemplo, usted la sacó del Boletín, día a día, mirando...

FMJ: A mí me mandan sacarlos, pues yo lo saco y yo lo tengo. Sé lo que se concede cada año, y sé qué tipo de delitos se han concedido; lo sacas por el Boletín. Yo lo he sacado antes, para cuando me lo han pedido los subsecretarios, otra gente, pues yo le he dado lo que me pedían: ¿cuántos se han concedido este año?, pues se han concedido tantos, ¿cuántos eran de...?, tantos; pues yo se lo daba, y también me lo quedaba ya. Yo lo tenía hecho, porque me lo piden. No tengo que ir contando ya en el Boletín, aunque yo revise el Boletín a ver si está bien. Los apuntas y los tienes, porque luego te los preguntan, porque cada ministro te pregunta y así vas un poco contándoles el tema.

DBI: Entonces le quería preguntar si ve que ha cambiado algo en todo este tiempo. Quiero decir, si antes se hacían las cosas de una forma, antes recibían unas instrucciones y ahora no, cómo ha podido cambiar el trabajo dentro de...

FMJ: Siempre se han seguido unas normas, que se han dado, con cada equipo.

DBI: O sea, cada equipo iba cambiando...

FMJ: Sí, más o menos, pero en esencia han sido las mismas, claro. Antes no había tanto delito contra la salud pública, luego se han

ido incrementando y han cambiado. No había insumisos, por ejemplo, los insumisos jugaron una parte muy importante, luego hubo modificaciones. Pero el criterio más o menos ha sido igual.

DBI: ¿Y el trabajo de funcionario, ya no del político, del funcionario, ha cambiado poco en todo este tiempo?

FMJ: No, ha cambiado porque, en esencia, ahora tenemos ordenadores y antes una máquina de esta de pedales, como la llamábamos. No ha cambiado en sí. Se va haciendo cada vez más, perfeccionando. Ahora, con la informática se comunica más, se dice más, pero el trabajo en sí no ha cambiado. Bueno, en 1.800 ahí no he visto más que las gacetas. Venían los que se habían concedido, el criterio se ha seguido más o menos, con las puntualizaciones que hacía cada equipo. Por ejemplo, ¿quién fue? López Aguilar dijo que el carné de conducir y además fue cuando surgió lo de los puntos, entonces habría sido un contrasentido [conceder indultos por esos delitos]. Agresiones sexuales, normalmente se ha seguido a lo largo del tiempo un mismo criterio, ha habido oposición total, luego ya... Porque de hecho está abierto a toda clase de delitos.

DBI: ¿Entonces cuáles son las diferencias que ha habido a lo largo del tiempo? ¿Bajo ningún concepto tienen nada que ver con el papel que desempeñan los funcionarios?

FMJ: No, los funcionarios no, son criterios de cada legislatura, más o menos. Yo no voy a decir «vamos a dar más indultos», eso ya es decisión política, decisión del ministro, como la de indultar a insumisos, antes de modificarse el Código, con lo que afectaba...

DBI: ¿Ustedes agrupan en dos carpetas los indultos, o tres, o las que sean, y se los pasan? Quiero decir, ¿cómo se lo pasa al subsecretario, se lo pasan en tres carpetas, una de informados favorablemente...? ¿Cómo funciona eso?

FMJ: Claro, nosotros pasamos todos los expedientes a Subsecretaría, vamos agrupando aquellos que tienen los informes favorables y los que tienen informes desfavorables; normalmente el

noventa y tanto por ciento, casi el cien por cien de los que se presentan al Consejo de Ministros tienen ya los informes favorables. Puede haber alguna excepción, alguno de ellos desfavorables, y luego hay otros que tienen ya los informes desfavorables y son penas graves, penas muy graves, o tienen muchos antecedentes penales, observan mala conducta, se presentan también un extracto de ellos, se hace un extracto, con todos los informes que constan y se proponen para su desestimación si procede. Y luego ya en el Consejo de Ministros puedes quitártelos. ¿Que no? Pues estos se ponen. No necesariamente tienen que tener los que desestiman informes desfavorables, también hay indultos que tienen informes favorables. A lo mejor llega una agresión sexual con informe favorable y se desestima, no vinculan al Gobierno los informes.

DBI: Y aparte de informes del Ministerio del tribunal sentenciador, del Ministerio Fiscal, y del gobernador... [Actual subdelegado del Gobierno]

FMJ: En el expediente tenemos los informes del tribunal sentenciador, que es el que emite el informe final, del Ministerio Fiscal, de la Policía, o Delegación del Gobierno, del centro penitenciario, de la junta del centro penitenciario que te emite informes, parecer de la víctima, de los ofendidos, si se ha muerto ya... No nos piden parecer a los familiares, hay pareceres e informes de asociaciones de lucha contra la droga...

DBI: Pero esos presentan un papel, no vienen aquí a contar...

FMJ: No, no lo cuentan, lo aportan al tribunal sentenciador, aquí nos mandan escritos: «Tal persona está en este centro, este hombre lleva tanto tiempo, su evolución es favorable, no es favorable, esta rehabilitándose», te lo ponen en la mayoría de los indultos. ¿Que siguen un tratamiento? Pues te dicen cómo va evolucionando. No sé si me explico.

DBI: O sea, que aquí no viene nadie a pedir nada a los funcionarios.

FMJ: No, aquí normalmente vienen pero mediante escrito. Aquí no vienen, yo no admito a nadie. No admites a nadie por-

que a lo mejor te viene un abogado o te viene alguien, «que yo he estado hablando con el de indultos», y al final lo que hacen es cobrar encima la dieta al pobre y por eso también tenemos metido en Internet, en la página de Justicia, el programa de cómo se solicita un indulto, no sé si lo has visto: cómo tienen que pedirlo, rellenar un formulario y una explicación. No obstante, seguimos admitiendo las solicitudes de cualquiera, o sea que no solamente las que vienen con el modelo. Nuestro modelo nos viene mejor, ya te dice nombre, causa, firmado. Luego admitimos toda clase de papeles.

DBI: ¿Y este asunto del privilegio de Carlos III? ¿Ustedes lo tienen en cuenta como un indulto más?

FMJ: Carlos III en su momento hizo poner que se conceda y la cofradía, pues venga, que lo conceda... Para nosotros es como un indulto más, en este caso lo solicita una cofradía, pero como unos particulares más, como si lo solicita una asociación. Se estudia todo igual, este dice que había una pragmática, pero en realidad se tramita y se hace como un indulto normal.

DBI: ¿Y por qué siguen poniendo la coletilla en el Real Decreto de «visto el expediente de indulto elevado... por privilegio de...»?

FMJ: Porque eso se lleva haciendo así muchos años.

DBI: ¿Y no le han pedido nunca a nadie que lo quiten?

FMJ: Yo lo quería quitar, pero si lo quitas...

DBI: ¿Usted quería quitarlo?

FMJ: No, vamos, no es que yo quisiera quitarlo, sino que se diera como un indulto más. Antes se decía que se daba el Miércoles Santo... Es un indulto más, que solicita la cofradía. La Ley de Indulto no habla para nada de eso y el rey Juan Carlos no ha dicho nada tampoco, porque ellos querían que el rey Juan Carlos confirmara la pragmática esta. Pero eso es como las demás cofradías, con las diferencias respecto a otras que son las juntas de tratamiento de los centros penitenciarios las que proponen los indultos que, por su buen comportamiento, por su situación, sean

merecedores de proponer el indulto. Ya te da una garantía que sea un centro penitenciario, que son los que lo ven, que esta persona es buena persona, se está comportando bien, está evolucionando bien. «Pues mira, pues lo proponemos», solicitamos, y luego ya apoya la cofradía. Normalmente es la aplicación del artículo 206 del Reglamento Penitenciario, que dice que por buen comportamiento, etc., se puede solicitar el indulto.

DBI: Por resumir, el trabajo de los funcionarios como tal no consiste en absoluto en determinar cuántos indultos se van a conceder, sino que es una cuestión...

FMJ: No, eso es de Subsecretaría, del ministro y del Consejo, de nosotros no depende. Si entran, por ejemplo, 500, 700, 600, a lo largo del mes, porque no entran los mismos en agosto y en septiembre, a nosotros lo que nos piden es que a los expedientes que entran les demos salida. En la nota de prensa te dicen los que entran, alrededor de 7.000, me parece que pone.

Lista de figuras

Figura 1.1	Procedimiento legal para la concesión de indultos . .	27
Figura 1.2	Los actores del proceso de concesión de indultos . .	27
Figura 1.3	La toma de decisiones sobre los indultos	30
Figura 2.1	Indultos solicitados (1975-2014)	43
Figura 2.2	Indultos concedidos (1975-2014).	45
Figura 2.3	Proporción indultos solicitados-concedidos (1977- 2014)	46
Figura 2.4	Indultos concedidos sobre solicitados (1977-2014)	47
Figura 2.5	Var. interanual prop. concedidos-solicitados (1978- 2014)	47
Figura 2.6	Población reclusa por cien mil habitantes (1975-2014)	48
Figura 2.7	Var. interanual pob. reclusa por cien mil habitantes (1976-2014)	49
Figura 2.8	Condenados por cien mil habitantes (1975-2014) . .	50
Figura 2.9	Var. interanual condenados por cien mil habitantes (1976-2014)	50
Figura 2.10	Partida presupuestos IIPP ajustado inflación (1975- 2014)	51
Figura 2.11	Partida presupuestos IIPP sobre PIBn (1975-2014)	52
Figura 2.12	Var. interanual presupuestos IIPP sobre PIBn (1976- 2014)	53

Figura 2.13 Empleados públicos de IIPP (1981-2014)	53
Figura 2.14 Empleados públicos de IIPP por recluso (1981-2014)	54
Figura 2.15 Var. interanual empleados públicos de IIPP por recluso (1982-2014)	54
Figura 2.16 Solicitudes de indultos-concesiones (1975-2014)	56
Figura 2.17 Pob. reclusa - Solicitudes indultos (1975-2014) . . .	57
Figura 2.18 Pob. reclusa - Concesiones indultos (1975-2014)	57
Figura 2.19 Condenados - Población reclusa (1975-2014)	58
Figura 2.20 Condenados - Solicitudes indultos (1975-2014) . .	58
Figura 2.21 Condenados - Indultos concedidos (1975-2014)	59
Figura 2.22 Pob. reclusa - presupuestos IIPP (1975-2014)	59
Figura 2.23 Pob. reclusa - empleados públicos (1975-2014) . .	60
Figura 2.24 Presupuestos - empleados públicos (1975-2014) . . .	60
Figura 3.1 El indulto dentro del proceso de las políticas públicas	67
Figura 3.2 Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El Mundo</i> (1996-2008 mensual)	106
Figura 3.3 Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El Mundo</i> (1996-2008 anual)	106
Figura 3.4 Var. interanual cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El Mundo</i> (1997-2008)	107
Figura 3.5 Portadas <i>El Mundo</i> con palabra clave «indulto» (1996-2008)	107
Figura 3.6 Var. interanual portadas <i>El Mundo</i> «indulto» (1997-2008)	108
Figura 3.7 Proporción cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El País</i> (1996-2008 mensual)	108
Figura 3.8 Prop. cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El País</i> (1996-2008 anual)	109
Figura 3.9 Var. interanual cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El País</i> (1997-2008)	109
Figura 3.10 Portadas <i>El País</i> con palabra clave «indulto» (1996-2008)	110
Figura 3.11 Var. interanual portadas <i>El País</i> «indulto» (1997-2008)	110

Figura 3.12 Portadas <i>ABC</i> con palabra clave «indulto» (1975-2014)	111
Figura 3.13 Var. interanual prop. port. <i>ABC</i> «indulto» (1978-2014)	111
Figura 3.14 Comparación cód. 12 y subcód. 1205 portadas <i>El País-El Mundo</i> (1996-2008)	112
Figura 3.15 Var. interanual cód. 12 en <i>El País</i> y <i>El Mundo</i> (1997-2008)	112
Figura 3.16 Var. interanual subcód. 1205 en <i>El País</i> y <i>El Mundo</i> (1997-2008)	113
Figura 3.17 Comparación portadas palabra clave «indulto» (1996-2008)	113
Figura 3.18 Promedio portadas palabra clave «indulto» (1996-2008)	114
Figura 3.19 Variación interanual portadas «indulto» (1978-2014)	114
Figura 3.20 Prop. cód. 12 y subcód. 1205 leyes estatales (1982-2008)	115
Figura 3.21 Variación interanual código 12 leyes estatales (1982-2008)	115
Figura 3.22 Prop. preguntas orales pleno cód. 12 y subcód. 1205 (1982-2008)	116
Figura 3.23 Var. interanual preguntas orales cód. 12 y subcód. 1205 (1983-2008)	116
Figura 3.24 Preguntas orales que contienen «indult-» (1982-2014)	117
Figura 3.25 Var. interanual preguntas orales «indulto» (1983-2014)	117
Figura 3.26 Proposiciones de Ley código 12 y subcódigo 1205 (1982-2008)	118
Figura 3.27 Var. interanual proposiciones de Ley cód. 12 y subcód. 1205 (1983-2008)	118
Figura 3.28 Proporción proyectos de Ley código 12 (1982-2008)	119
Figura 3.29 Var. interanual proyectos de Ley código 12 (1983-2008)	119
Figura 3.30 Intervenciones en Congreso Diputados «indulto» (1978-2014)	120

Figura 3.31 Proporción Intervenciones «indulto»/total (1977-2014)	120
Figura 3.32 Var. interanual prop. intervenciones «indulto» (1978-2014)	121
Figura 3.33 Resoluciones judiciales que contienen palabra clave «indulto» (1975-2014)	121
Figura 3.34 Prop. resol. jud. que contienen palabra clave «indulto»/total I (1975-2014)	122
Figura 3.35 Prop. resol. jud. que contienen palabra clave «indulto»/total II (1975-2014)	122
Figura 3.36 Variación interanual resoluciones judiciales «indulto»/total I	123
Figura 3.37 Variación interanual resoluciones judiciales «indulto»/total II	123
Figura 3.38 «Inseguridad» entre los problemas más importantes (1979-2014, mensual)	124
Figura 3.39 «Inseguridad» entre los problemas más importantes (1979-2014, media anual)	124
Figura 3.40 Variación interanual. «Inseguridad» prob. más imp. (1980-2014)	125
Figura 3.41 Comparativa entre agendas I (1978-2014)	95
Figura 3.42 Comparativa entre agendas II (1978-2014)	95
Figura 3.43 Indultos y portadas ABC «indulto» (1975-2014) ..	97
Figura 3.44 Var. indultos y portadas ABC «indulto» (1976-2014)	98
Figura 3.45 Indultos y promedio portadas «indulto» (1996-2008)	98
Figura 3.46 Var. indultos t-1 y prom. portadas «indulto» (1996-2008)	99
Figura 3.47 Indultos t-1 y problema inseguridad (1979-2014)	100
Figura 3.48 Var. indultos t-1 y problema inseguridad (1979-2014)	100
Figura 3.49 Indultos y prop. intervenciones Congreso (1977-2014)	101
Figura 3.50 Var. indultos y prop. intervenciones Congr. (1979-2014)	102

Figura 3.51 Indultos y prop. resol. «indulto» TS t+7 (1975-2014)	102
Figura 3.52 Var. indultos y proporción TS t+3 (1976-2014) ..	103
Figura 3.53 Indultos y prop. resol. «indulto» resto t+4 (1997-2014)	103
Figura 3.54 Variación indultos y proporción TS t+3 (1998-2014)	104
Figura 4.1 Ecuación general de los modelos de concesión de indultos (1982-2014)	138
Figura 4.2 Estimación modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014)	141
Figura 4.3 Estimación modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996)	143
Figura 4.4 Estimación modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014)	145
Figura 4.5 Estimación modelos 2 y 3 de concesión de indultos (1982-2014)	147
Figura 5.1 Indultos concedidos por cada Gobierno (1975-2014)	160
Figura 5.2 Sistema de filtros sobre las propuestas de indultos ..	179

Lista de tablas

Tabla 1.1 Cronología institucional del indulto	21
Tabla 3.1 Noticias con palabra clave «indulto» en portadas <i>El Mundo</i> (1996-2008)	80
Tabla 3.2 Noticias con palabra clave «indulto» en portadas <i>El País</i> (1996-2008)	82
Tabla 3.3 Noticias con palabra clave «indulto» en portadas <i>ABC</i> (1977-2014)	84
Tabla 3.4 Leyes estatales subcódigo 1205 (1982-2008)	87
Tabla 3.5 Preguntas orales que contienen palabra «indulto» (1982-2014)	88
Tabla 3.6 Proposiciones de Ley de reforma de Ley de Indulto de 1870	91
Tabla 4.1 Modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014) . . .	140
Tabla 4.2 Modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996) . . .	142
Tabla 4.3 Modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014) . . .	144
Tabla 4.4 Resumen de los modelos de concesión de indultos (1982-2014)	146
Tabla 4.5 Expectativas de las variables de los modelos de concesión de indultos (1982-2014)	150
Tabla 5.1 Entrevistas realizadas a responsables de los indultos . .	158
Tabla 5.2 Entrevistas solicitadas pero no realizadas.	158

Lista de abreviaturas

ARMAX	Modelos Autorregresivos de Media Móvil
APDP	Alianza Popular-Partido Demócrata Popular
AR	Autorregresión
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CGSES	Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios
CHA	Chunta Aragonesista
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
Cód.	Código
Congr.	Congreso
CP	Código Penal
D.T.	Desviación típica
DGIP	Dirección General de Instituciones Penitenciarias
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EEUU	Estados Unidos
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUiA	Esquerra Unida i Alternativa
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación

GIU-IC	Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya
GMX	Grupo Parlamentario Mixto
GP	Grupo Parlamentario Popular
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
GS	Grupo Parlamentario Socialista
GUPyD	Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia
ICV	Iniciativa per Catalunya-Verds
IE	Intervenciones de entrevista
IIPP	Instituciones Penitenciarias
INE	Instituto Nacional de Estadística
IQR	Rango intercuartílico
IU	Izquierda Unida
Jud(ic).	Judiciales
Leg.	Legislatura
Log.	Logaritmo
MA	Media móvil
MCO	Modelos de Mínimos Cuadrados Ordinarios
MF	Ministerio Fiscal
MV	Máxima verosimilitud
n	Número de observaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa
PCI	Pregunta central de investigación
PE	Preguntas de entrevistas
Penit.	Penitenciario/a
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PIBn	Producto Interior Bruto nominal
PP	Partido Popular
Prom.	Promedio
Pob.	Población
Prop.	Proporción

Prov.	Provincia/s
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PT	Pregunta/s de teoría
Púb.	público/s
Q	Cuartil
RD	Real Decreto
REIS	Revista Española de Investigaciones Sociológicas
Resol.	Resoluciones
RP	Reglamento Penitenciario
Signif.	Significativo/a
Subcód.	Subcódigo
t	Periodo temporal
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UCD	Unión de Centro Democrático
Var. inter.	Variación interanual

Índice temático

- ABC*: 73, 79, 84, 85, 86, 95, 96, 97, 98, 111, 113, 114, 136, 143, 146, 148, 161, 218, 223, 333, 353, 361, 362, 365.
- Actores políticos: 26, 68, 199.
- Agenda setting*: 65, 69, 96, 214.
- Agendas: 16, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 33, 56, 61, 62, 64, 65, 66, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 83, 86, 87, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 127, 131, 132, 137, 151, 152, 153, 157, 167, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 186, 187, 189, 190, 205, 213, 218, 362.
- Amnistía: 21, 49, 84, 93, 183, 301, 314.
- Atención: 16, 17, 23, 25, 29, 34, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 101, 103, 104, 105, 127, 132, 135, 136, 137, 141, 143, 146, 148, 151, 152, 153, 168, 171, 172, 173, 175, 176, 187, 189, 212, 225, 227, 240, 290, 293, 303, 319, 320, 322, 330, 332, 334, 343.
- Carpeta: 28, 178, 181, 211, 226, 242, 261, 273, 303, 304, 311, 321, 354.
- CIS: 76, 93, 95, 124, 125, 217, 285, 367.
- Concesiones: 28, 30, 43, 46, 55, 56, 57, 84, 96, 97, 100, 104, 105, 129, 132, 137, 145, 147, 149, 151, 160, 163, 164, 177, 178, 183, 186, 187, 215, 269, 276, 282, 321, 350, 360.
- Conflicto: 23, 26, 62, 65, 81, 83, 85, 197, 198, 212, 332.

- Congreso de los Diputados: 66, 71, 74, 88, 91, 92, 94, 95, 120, 121, 136, 153, 190, 217.
- Consejo de Ministros: 25, 26, 74, 83, 84, 85, 89, 90, 161, 164, 176, 181, 182, 227, 232, 241, 242, 254, 256, 257, 259, 262, 263, 271, 272, 273, 277, 283, 284, 286, 287, 288, 290, 291, 299, 301, 303, 312, 317, 325, 327, 332, 343, 344, 349, 351, 355.
- División de Derechos de Gracia y otros Derechos: 26, 180.
- El Indultómetro*: 36, 39, 190, 218, 323, 327.
- El Mundo*: 65, 73, 77, 78, 79, 80, 81, 97, 106, 107, 108, 112, 113, 136, 360, 361, 365.
- El País*: 65, 73, 78, 79, 82, 83, 97, 108, 109, 110, 112, 113, 136, 291, 328, 360, 361, 365.
- Élite(s): 155, 156.
- Escándalos: 104, 164, 172, 244, 258, 299, 301, 305.
- ETA: 73, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 88, 93, 160, 161, 226, 235, 236, 239, 242, 245, 249, 252, 286, 367.
- Filesa: 77, 78, 80, 82, 99.
- Frame - Framing*: 65, 66, 68, 69, 70, 71, 76, 130, 135, 152, 157, 160, 174, 175, 176, 182, 187, 188, 190, 214, 230, 245, 246, 265, 266, 275, 292, 293, 295, 306, 307, 329, 330, 344, 345.
- Funciones del indulto: 20, 70, 134, 139, 246.
- GAL (Barrionuevo y Vera): 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 99, 286, 367.
- Gobierno: 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 44, 45, 51, 64, 68, 69, 70, 74, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 100, 128, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 146, 149, 150, 153, 157, 158, 159, 160, 162, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 172, 177, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 206, 207, 215, 220, 222, 223, 226, 228, 229, 232, 239, 243, 244, 246, 248, 249, 251, 252, 257, 259, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 285, 286, 287, 288, 291, 297, 298, 300, 301, 303, 304, 305, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 315, 316, 317, 318, 322, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 334, 335, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 350, 355, 363.

- Gómez de Liaño: 78, 79, 83, 85, 86, 99, 244, 285, 291, 305.
- Goodness of fit* (bondad de ajuste): 130, 141, 143.
- GRAPO: 78, 80, 83, 368.
- Hipótesis: 28, 29, 30, 31, 34, 35, 37, 38, 42, 44, 49, 50, 61, 96, 101, 104, 105, 127, 128, 130, 132, 138, 139, 146, 149, 150, 151, 153, 157, 161, 162, 166, 171, 172, 174, 176, 179, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 244, 265, 286.
- Indexing*: 65, 96.
- Indultómetro: 36, 39, 190, 218, 323, 327.
- INE: 40, 41, 48, 49, 50, 54, 218, 368.
- Instituciones Penitenciarias / DGIP: 31, 37, 40, 41, 42, 54, 132, 135, 151, 224, 298, 302, 316, 317, 322, 335, 343, 367, 368.
- Kamikaze*: 21, 90, 93, 172, 258, 262, 265, 294, 321, 333, 339, 347.
- Ley de Indulto de 1870: 91, 252, 267, 299, 334, 341, 342, 343, 356, 365.
- Ministro de Justicia: 20, 26, 85, 88, 89, 133, 158, 162, 163, 164, 174, 181, 182, 269, 270, 271, 272, 277, 278, 280, 297, 299, 301, 306, 312, 316, 317, 346.
- Modelo: 31, 32, 43, 44, 45, 53, 55, 56, 61, 62, 70, 72, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 159, 162, 164, 186, 187, 190, 203, 205, 216, 356, 363, 365, 367, 368.
- Mossos d'Esquadra: 172, 258, 286, 292, 320, 339.
- Noticias: 64, 65, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 82, 84, 86, 94, 97, 98, 99, 130, 172, 365.
- Partido Popular (PP): 25, 35, 80, 82, 84, 128, 137, 138, 149, 150, 157, 158, 159, 166, 184, 186, 188, 199, 200, 201, 206, 228, 251, 258, 265, 266, 277, 291, 299, 304, 305, 312, 329, 334, 337, 368.
- Partido Socialista (PSOE): 35, 44, 78, 80, 81, 84, 85, 88, 90, 137, 138, 139, 142, 149, 150, 157, 158, 159, 184, 186, 188, 199, 200, 201, 228, 291, 294, 304, 310, 329, 334, 335, 369.
- Path dependence* / Dependencia de senda: 29, 38, 133, 139, 151, 178, 187.
- Policy Agendas Project (Spanish Policy Agendas)*: 16, 64, 65, 72, 73, 79, 81, 83, 87, 90, 91, 95, 97, 106, 107, 108, 109, 110, 112,

- 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 218.
- Policy subsystem* / Subpolítica pública: 22, 24, 25, 26, 30, 35, 38, 62, 63, 65, 71, 73, 127, 130, 133, 155, 176, 189, 190.
- Política criminal: 23, 50, 167, 216, 315, 316, 318, 334, 335.
- Política penitenciaria: 30, 31, 33, 34, 37, 38, 61, 76, 77, 86, 96, 135, 161, 184, 205, 213, 214, 235, 236, 239, 242, 245, 246, 249, 309, 313.
- Positive y negative feedback*: 63, 129, 130.
- Predicción: 31, 130, 131.
- Presupuestos Generales del Estado: 41, 51, 52, 53, 368.
- Proceso: 15, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 39, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 71, 75, 128, 131, 157, 166, 176, 180, 188, 190, 197, 199, 220, 226, 243, 253, 256, 283, 287, 310, 359, 360.
- Punctuated equilibrium* / Equilibrio interrumpido: 16, 22, 25, 30, 61, 62, 66, 72, 92, 129, 176, 189.
- Racionalidad: 22, 28, 29, 129, 132, 150, 152, 156, 189, 205, 220.
- Reforma de la Ley de Indulto de 1988: 21, 86, 87, 161, 221, 238, 275, 294, 297, 312, 334.
- Salient issue*: 137.
- Semana Santa: 19, 182, 195, 196, 209, 210, 211, 212, 221, 247, 263, 264, 279, 287, 288, 309, 311, 331, 332, 333.
- Servicio de indultos: 157, 159, 165, 176, 178, 180, 226, 271, 274, 349.
- Severidad: 16, 29, 31, 33, 38, 40, 42, 43, 47, 55, 61, 64, 70, 96, 97, 98, 99, 101, 104, 105, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 151, 153, 157, 166, 167, 171, 172, 186, 188, 189, 205, 346.
- Sobreocupación / Población reclusa: 31, 37, 40, 42, 44, 47, 48, 49, 51, 55, 58, 134, 146, 147, 152, 214, 237, 261, 270, 327, 359, 360.
- Solicitudes: 28, 29, 30, 35, 36, 43, 46, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 89, 131, 132, 133, 135, 141, 146, 146, 151, 160, 163, 164, 167, 177, 209, 244, 247, 298, 299, 326, 349, 356, 360.
- Subsecretaría del Ministerio de Justicia: 25, 176.
- Tono: 68, 76, 78, 79, 152, 187.
- Transición: 66, 93, 174.
- Tribunal Supremo: 81, 84, 85, 224, 238, 259, 265, 294, 323, 333, 339, 340, 369.
- UCD: 44, 137, 158, 199, 200, 201, 237, 369.

Urbanor (Albertos): 78, 79, 81,
85, 293.

Válvula de escape: 134.

Valence issue: 69.

Variables macro: 22, 24, 29, 30,
31, 35, 36, 37, 38, 42, 63, 128,
129, 131, 137, 149, 159, 177,
179, 190, 205.

Variables micro: 24, 28, 29, 35,
36, 37, 40, 42, 63, 128, 129,
131, 134, 157, 159, 167, 170,
176, 177, 186, 190, 205, 340.

Agradecimientos

Quiero mostrar desde estas líneas el agradecimiento a las personas que con su ayuda han hecho que este proyecto llegase a buen puerto: a mi amigo el doctor en Ingeniería Eléctrica e Informática, Xiao Simon Li, de la Universidad de California, en Berkeley, a quien agradezco la ayuda técnica para la creación del modelo preliminar de este estudio, allá por el primer trimestre de 2014, cuando me encontraba todavía en California; a mi amiga la economista Marina Romaguera, por su paciencia a la hora de resolver mis múltiples dudas estadísticas.

Por supuesto, también se merece un caluroso agradecimiento la que fue tutora de este estudio, la profesora Ester García, de la Universidad Carlos III de Madrid, por sus oportunas correcciones y enmiendas, y sobre todo, por la magnífica idea de incluir el trabajo de campo con las entrevistas; agradezco también a todos y cada uno de los diez entrevistados su interés y la disposición a ayudarme, pues han hecho posible que este trabajo mejore notablemente sus resultados; a la profesora Laura Chaqués, de la Universidad de Barcelona, por los *data sets* adicionales suministrados; y también a la profesora Amber E. Boydston, de la Universidad de California, en Davis, quien con sus apasionantes clases hizo no sólo que me interesase por todo el mundo de las agendas políticas, sino que dio

alas a mi imaginación politológica. También quiero agradecer al Tribunal del V Premio Joven Investigador de la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid la concesión del primer premio en la categoría de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en su edición de 2015.

Pero si alguien se merece un agradecimiento sincero esa es mi tía Mila Badules, sin cuya inestimable ayuda nada de esto habría sido posible, puesto que todas las horas que ella ha invertido en ayudarme con cuestiones técnicas e instrumentales —tales como las transcripciones, bases de datos y revisión de textos, etc.— habría tenido que sustraerlas de la elaboración del trabajo.

Y, especialmente, a todos y cada uno de los mecenas que creyeron en este proyecto, así como a Toño Badules, Eva Belmonte y sus compañeros de la Fundación Civio por su ayuda en la difusión de los contenidos y la campaña de este libro. A todos, gracias, de corazón.

Zaragoza, 1 de junio de 2016

Mecenas

A

Adolfo Suárez Illana
Alain Otaegui Chapartegui
Alejandro Escribano Astorga
Alejandro Nigorra
Ana Rosa Tolosana Nebra
Ángel Martín y Encarna
Domínguez
Anna Badules y Jesús Marín
Antonia Iglesias Roque
Antonio Doval País
Asunción Iglesias y Alberto
Domingo
Aurelio Quílez Alfaro

B

Belén Pons Baldominos
Borja Gimeno Castells

C

Carlos Arrocha Rodríguez
Carlos Atienza
Carmen Alarcón
Carmen Carramiñana
Carmen Juste Pina
Cristian Calle Mercado
Cristina Arnal
Cristina Martín
Cruz Ramos Cardenal

D

Darío Badules Bueno
Darío Badules Guillén
David Corbatón Gomollón

David López

David Magallón
Débora Faure García
Diego Romeral Vera
Dolores Galán

E

Eduardo Tomás Estremera
Emilio Cortés Álvarez
Erika Correas e Israel Morales
Ester García
Ester Luño
Eugenia Rubio Alonso
Eva Belmonte

F

Fernando Barrera Linares
Fernando Martín Foved
Francisco Arroyo Otero

G

Gloria Hermosilla
Guillermo de Haro
Guillermo Díaz

H

Hazel Santander Badules
Hugo González Aguado

J

Jacobo Elosua Tomé
Javier García
Jesús Carrón Blay
Jesús Díez

Mecenas

Jesús Tortajada Gazulla
Jjesusmar
Joaquín Martín Fandos
Joaquín Muñoz
Jorge Herrera Santana
Jorge Lasmarías
José Bruned Brota, párroco
José Luis García y María
 Antúnez
José Manuel Santander Yagüe
Juan Badules Iglesias

L

Laura África Amposta
Laura Nievas
Leticia Sánchez Rodríguez
Lourdes Ariza
Lucía Domínguez y Juan
 Iglesias
Luis Seoane Estruel

M

M. Mulet Moreno
Manuel Jiménez
María Castro Cedrés
María García Antúnez
María José Morales Iglesias
María José Tomás
María José Torrejón
María Quintano Gertrúdix
María Rincón
María Zuil
Mariana Blázquez
Marimar Marín Fustero

Marina Romaguera de la Cruz
Marina Sola García
Mario Torralba Saez
Marisa Roy
Maritxu Chapartegui
Mercedes Calvo
Michael R. Castañeda Jumbo
Miguelillo
Mila Badules y Carmelo
 Santander
Milagros Bueno Alcázar

N

Nines Abad Centelles
Nuria Martín Catalán

P

Pablo Iglesias Criado
Pablo Iglesias y Marisol Bellés
Pilar Peropadre Gracia
Pilar Romance
Pili Alcubierre

R

Rafael García Alcázar
Ricardo Gómez Martínez
Rita Soria Ayuda
Roberto Pérez
Rubén Sánchez Medero

S

Sarai Suárez Louzao
Sergio Olmos
Simon Twigg

Sofía de Diego Gutiérrez

T

Teodora Roque Zanca

Tomás Guajardo

V

Víctor García Montero

Víctor Terán

X

Xandra Puig

Xavier García Esteve



Libros.com

«La serie de entrevistas a antiguos ministros y subsecretarios de Justicia arroja muchísima luz sobre el proceso de concesión del indulto y los principales factores que, según altos cargos de Justicia, podían intervenir en el proceso; relevantes testimonios, hasta ahora inéditos», Fundación Civio.

Yo te perdono analiza los indultos en España desde la perspectiva de la Ciencia Política. Repleto de testimonios de primera mano de exministros, subsecretarios y funcionarios de la talla de Belloch, Gallardón, López Aguilar o Margarita Robles, el autor se sirve de la teoría del *punctuated equilibrium* y el *Policy Agendas Project* estadounidense para aplicarlos a la política española de indultos, evaluando y elaborando un modelo estadístico que permite comprender las variables que mueven la irregular concesión de indultos por año en España, de 1982 a 2014.

Darío Badules Iglesias es graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Disfrutó de una beca en la Universidad de California (Davis). Con esta investigación ganó el V Premio Joven Investigador de la *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. Ha sido becario y ha trabajado en despachos como Baker & McKenzie y ONTIER España.