



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

EL INDULTO. ANALISIS DE LA TRAMITACIÓN DE LA
LEY DE 1870

Autor: Juan Fernández García-Conde

5º E-3 A

Historia del Derecho

Tutor: José Alfredo Sánchez Álvarez

Madrid
Abril 2022

Índice

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO	2
2.1. FUENTES ANTIGUAS	2
2.2. FUERO JUZGO.....	4
2.3. FUERO REAL.....	5
2.4. LAS SIETE PARTIDAS	5
2.5. ORDENAMIENTO DE LAS CORTES DE BRIVIESCA DE 1387	7
2.6. LAS ORDENANZAS REALES DE CASTILLA.....	8
2.7. LA NUEVA RECOPIACIÓN	9
2.8. LA NOVÍSIMA RECOPIACIÓN.....	10
3. EL DERECHO DE INDULTO EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS DEL SIGLO XIX 12	
3.1. INTRODUCCIÓN.....	12
3.2. ESTATUTO DE BAYONA 1808.....	12
3.3. CONSTITUCIÓN CÁDIZ 1812.....	13
3.4. ESTATUTO REAL DE 1834.....	14
3.5. CONSTITUCIÓN 1837.....	15
3.6. CONSTITUCIÓN DE 1845, CONSTITUCIÓN DE 1856 Y ACTA ADICIONAL A LA CONSTITUCIÓN DE 1845.....	15
3.7. CONSTITUCIÓN 1869.....	16
4. DISPOSICIONES ANTERIORES A LA LEY DE LA GRACIA DE INDULTO	19
4.1. CÓDIGO PENAL DE 1822.....	19
4.2. REAL ORDEN DE 16 DE JUNIO DE 1830.....	20
4.3. ORDENANZA GENERAL DE PRESIDIOS CIVILES DEL REINO DE 1834.....	20
4.4. REAL DECRETO DE 16 DE ABRIL DE 1836	21
4.5. REAL ORDEN DE 2 DE MARZO DE 1843.....	21
4.6. REAL ORDEN DE 16 DE AGOSTO DE 1848.....	22
4.7. LEY DE 17 DE AGOSTO DE 1860, DEL CONSEJO DE ESTADO.....	22
4.8. REAL ORDEN DE 1 DE MARZO DE 1866.....	23
4.9. REAL DECRETO DE 7 DE DICIEMBRE DE 1866.....	23
4.10. REAL ORDEN DE 24 DE DICIEMBRE DE 1866.....	25
4.11. ORDEN DE 9 DE JULIO DE 1869	25
4.12. ORDEN DE 23 DE JULIO DE 1869.....	26

5. LEY DE 18 DE JUNIO DE 1870 DEL DERECHO DE GRACIA DE INDULTO	27
5.1. TRAMITACIÓN	27
5.2. CONTENIDO DE LA LEY	30
5.2.1. <i>Tipos de indulto</i>	30
5.2.2. <i>Solicitantes de la gracia de indulto</i>	32
5.2.3. <i>Beneficiarios de la gracia de indulto</i>	32
5.2.4. <i>Delitos que pueden indultarse</i>	33
5.2.5. <i>Penas que pueden indultarse</i>	33
5.2.6. <i>Procedimiento</i>	34
5.2.7. <i>Efectos</i>	36
6. EL INDULTO TRAS LA LEY DE 1870	38
6.1. <i>Restauración, 2ª República y Franquismo</i>	38
6.2. <i>El indulto en la democracia</i>	39
7. CONCLUSIONES	41
8. BIBLIOGRAFÍA	43

Resumen: En este trabajo se analiza el desarrollo histórico en nuestro ordenamiento jurídico derecho de gracia de indulto, centrándose en la tramitación y elaboración de la Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto, la cual es la principal norma de esta institución jurídica en nuestra historia jurídica además de base sobre la cual se ha regulado el indulto en la propia Constitución de 1978 y en la normativa desarrollada posteriormente. El trabajo se centra en un análisis histórico-jurídico de la normativa que a lo largo de los años ha regulado la gracia del indulto, comenzando con una investigación de la regulación que podemos encontrar en las fuentes más antiguas de las civilizaciones, y con el análisis de la regulación en nuestro ordenamiento histórico desde la época visigoda hasta el siglo XIX. Se continúa con el análisis del indulto en toda la normativa, tanto constituciones como otro tipo de regulación, durante el siglo XIX previas a la Ley del indulto. A continuación, se lleva a cabo la investigación principal del trabajo analizando la tramitación y el debate político de la Ley de 1870, así como su contenido. Por último, se expone como ha sido la regulación del indulto desde esta ley hasta la actualidad.

Palabras clave: Indulto, gracia, particular, general, perdón.

Abstract: This paper analyses the historical development of the right of pardon in our legal system, focusing on the processing and drafting of the Law of 18 June 1870 on the right of pardon, which is the main regulation of this legal institution in our legal history, as well as the basis on which pardon has been regulated in the 1978 Constitution itself and in the regulations developed subsequently. The work focuses on a historical-legal analysis of the regulations that have governed pardon over the years, beginning with an investigation of the regulations that can be found in the most ancient sources of civilisations, and with an analysis of the regulations in our historical system from the Visigothic period to the 19th century. It continues with the analysis of the pardon in all the regulations, both constitutions and other types of regulation, during the 19th century prior to the Law of Pardon. Next, the main research of the work is carried out by analysing the processing and political debate of the 1870 Law, as well as its content. Finally, the regulation of pardon from this law to the present day is presented.

Key words: Pardon, pardon, pardon, pardon for individuals, general, pardon

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se investiga el derecho de gracia de indulto, focalizando el estudio en la Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto, regulación más importante sobre la gracia de indulto de la historia normativa moderna española, y además de la base regulatoria del indulto hoy en día.

La elección de este tema proviene de la actualidad e importancia que ha tenido el indulto en los últimos años. El debate sobre el indulto se ha reavivado debido la decisión del gobierno de indultar a los presos del proceso independentista catalán, y mucha gente se pregunta si el indulto debe seguir existiendo en nuestro ordenamiento jurídico, o si se debe reactivar el debate político para dotarle de una nueva regulación.

Con este trabajo se pretende mostrar cómo ha evolucionado la regulación de la gracia de indulto en nuestro ordenamiento jurídico, dando una visión histórica a esta figura, y como esta regulación ha llevado a instaurar a lo largo del tiempo las reglas o los principios reguladores de esta figura y como se han plasmado en la Ley de 1870, la cual es la base de la regulación actual de la gracia de indulto.

El orden de este trabajo sigue una progresión histórica desde los primeros vestigios del indulto hasta la última norma reguladora del indulto en nuestro sistema jurídico. El trabajo comienza con una exposición de la evolución histórica del indulto, analizando primero las primeras regulaciones históricas del indulto en las fuentes antiguas, y a continuación toda la regulación histórica y la evolución de la gracia de indulto en nuestro ordenamiento jurídico hasta llegar al siglo XIX. A continuación, en los dos siguientes apartados, se analiza la regulación y el debate político que se dio en el siglo XIX antes de la Ley de 1870 sobre esta institución tanto en las numerosas constituciones de este periodo histórico como en los demás tipos de normativas. El siguiente apartado del trabajo se centra en investigar cómo fue la tramitación de la Ley de 1870 y como se instauraron las bases ideológicas y regulatorias del indulto, así como un análisis en profundidad de la Ley y de su contenido. Por último, se muestra como ha continuado la regulación de esta figura jurídica hasta la normativa vigente hoy en día.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO

2.1. FUENTES ANTIGUAS¹

La primera mención al perdón que encontramos en la historia del derecho aparece en el Código de Hammurabi. Este es uno de los conjuntos de disposiciones normativas más antiguos de la historia, llevado a cabo por el rey babilónico Hammurabi en el año 1750 a.C. En él podemos encontrar una serie de disposiciones relativas al perdón, como la que establece que el rey perdonará la vida de la mujer que fue sorprendida acostada con otro varón si su marido la perdona.

En los textos más antiguos y sagrados del hinduismo, los Libros Sagrados de la India, se designa que a los reyes se les atribuía la gracia por delegación de los dioses, y que cuando estos la ejercían se purificaban ya que se igualaba a un acto religioso.

Al igual que en la India, en el antiguo Egipto también se consideraba el ejercicio por parte del monarca del perdón como una delegación de los dioses. Un ejemplo del ejercicio del derecho de gracia por parte de los faraones lo encontramos en el primer libro de Diodoro, en el cual se relata que el faraón Sesostri perdonó a varios reos, además de pagar las deudas que tenían un gran número de prisioneros.

En el pueblo judío podemos ver desde una época muy temprana ejemplos del ejercicio del perdón. Por ejemplo, en el libro II de los Reyes, en el capítulo 14, se expone cómo el Rey ejercita el derecho de gracia perdonando a los hijos de los siervos que habían dado muerte al padre del Rey.² También en este libro se hace mención, en el capítulo 25, versículos 27-30, al indulto que le fue concedido a Joaquín, rey de Judá, por el rey de Babilonia, por el cual fue liberado de la cárcel.

Además de estos ejemplos del ejercicio del derecho de gracia, en la tradición judía antigua se instauraba cada cincuenta años el año Yubileo, año en el cual se perdonaban las deudas, se

¹ Un resumen sobre la evolución histórica del indulto en las fuentes antiguas puede encontrarse en Herrero Bernabé, Irene. (2012). Revista de Derecho UNED, Núm. 10. En: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/download/11113/10641> y en García San Martín, J. (2006). EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL INDULTO PARTICULAR. Facultad de Ciencias Jurídicas de la ULPGC. En: <https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/1997/1/3075.pdf>

² Según la tradición antigua judía, por las faltas del jefe de familia se responsabilizaba toda la familia solidariamente (cf. Josué 7,24 y II Samuel 21,5-6)

devolvían los bienes a sus dueños y se liberaba a los esclavos.³ Una vertiente de este perdón generalizado por una fecha especial la podemos encontrar en el Nuevo Testamento, en el libro de San Marcos, en el que se relata cuando Poncio Pilato ofrece al pueblo la opción de indultar a un preso, Jesús o Barrabas, por la festividad de la Pascua, lo cual era tradición.

En la antigua Grecia, la primera mención al perdón que encontramos se halla en la Ley del Perdón, disposición que estableció Trasíbulo tras expulsar a los 30 tiranos de Atenas, por la cual se indultaban las acciones anteriores de todos los atenienses.⁴ Más adelante, en Grecia se ejercería el derecho de gracia mediante decisión de la asamblea.

El antecedente histórico del indulto en el derecho romano era la institución de *provocatio ad populum*, la cual establecía que ningún ciudadano romano podía recibir la pena de muerte impuesta por un magistrado sin que antes tuviera la posibilidad de recurrir ante el pueblo. La *lex Valeria* del año 509 a.C. fue la primera disposición de derecho romano en regular esta figura. Dos leyes más terminarían de regular la *provocatio ad populum* a lo largo de los años, la *lex Valeria* del año 449 a.C. y la *lex valeriana* del año 300 a.C.⁵

Más adelante, durante la época de la República romana, se estableció la institución de la *restitutio in integrum* (más adelante *restitutio damnatorum*), por la cual el pueblo, que era el depositario del poder de administrar justicia, podía votar para que se remitiera la pena al condenado y se extinguieran todos los efectos de la condena.

A pesar de la existencia de estas dos figuras, el derecho de gracia propiamente dicho no apareció en el derecho romano hasta la época del imperio, donde se reguló la figura jurídica de la *abolitio publica o privata*, por la cual el Emperador o los Senadores podían conceder un indulto.⁶ Más adelante, el emperador Justiniano, en el Digesto regularía también la figura del indulto, reservando este poder al Emperador.

³ Esto inspiraría en el futuro la instauración de los años jubilaes cristianos, en los cuales se puede ver ejemplos del derecho de gracia, como en el año 1300, declarado jubilar por el Papa Bonifacio VIII, en el que se otorgaba la indulgencia plenaria (forma de perdón espiritual) al que peregrinara a Roma; o el año jubilar 2000, en el que el Papa pidió una reducción de las penas a todos los reos del mundo.

⁴ HERRERO BERNABÉ, IRENE. (2012). Revista de Derecho UNED, Núm. 10, p 695. En: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/download/11113/10641>

⁵ Mousourakis, G. (2017). The historical and institutional context of Roman law. Routledge.

⁶ PADRINO, A. T. (2021). Matrimonio, prohibiciones matrimoniales y concubinato en derecho romano. Dykinson, S.L. En:

2.2. FUERO JUZGO

En la tradición visigoda el ejercicio del derecho de gracia quedaba reservado a los delitos contra el monarca, el reino y la tierra, es decir, los delitos públicos, quedando así excluidos de esta medida los delitos privados u ordinarios. Como establece HERRERO BERNABÉ, el ejercicio por parte de los Reyes Visigodos de este derecho de Gracia se asemejaba más al ejercicio señorial del perdón que al ejercido por el monarca.⁷

La primera mención al derecho gracia del indulto se da en el cuerpo legal del Fuero Juzgo. Este código legal es una traducción de un código visigodo, el Liber Iudiciorum, redactado entre los años 649 y 652 d.C. bajo el reinado del rey visigodo Recesvinto. El código se divide en doce libros, estos a su vez divididos en títulos y capítulos. Los preceptos del Fuero Juzgo tienen como base cuatro diferentes fuentes: la jurisprudencia Romana, las costumbres antiguas góticas, los actos de los consejos eclesiásticos y, por último, los edictos de los reyes.

El Fuero Juzgo dedicó varios libros a la legislación penal (libros VI, VII, VIII, IX y XII), pero sin embargo sólo dedica dos leyes de todo el cuerpo legal para la regulación del indulto. La primera de ellas, la Ley XIV del Título preliminar, que establece que sólo los príncipes visigodos podían otorgar el indulto, que aparece mencionado bajo la denominación de “merced”.⁸ Sin embargo, para conceder esta “merced”, la Ley VI del Título I del Libro VI establece que el príncipe debía oír el consejo de los Mayores de la Corte y de los miembros de la Iglesia. Además, se establecía como requisito para obtener el perdón la enmienda del reo.⁹

https://books.google.es/books?id=5XAnEAAAQBAJ&dq=abolitio+p%C3%BAblica+derecho+romano&hl=es&source=gbs_navlinks_s

⁷ HERRERO BERNABÉ. IRENE. (2012). Revista de Derecho UNED, Núm. 10, p 695. En: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/download/11113/10641>

⁸ “En todos los estavlecimientos que de suso dixemos, gardamos el poder al principe, que segundo sua piedat, et segundo sua bondat, hu allar algunos omes que se quieran enmendar, que aya mercet dellos”. Fuero Juzgo. Título preliminar, Ley XIV. En: [Fuero Juzgo por la Real Academia Española 1815 \(boe.es\)](http://www.boe.es/boe/1985/01/15/11113/10641.html)

⁹ “Quando á nos ruegan por algún omne que es culpado de algún pecado contra nos, bien queremos oyr á los que nos ruegan, é guardamos por nuestro poder de a ver les mercet. Mas si algún omne fizo algún malfecho contra muerte de rey ó contra la tierra, non queremos que ninguno nos ruegue por ellos. Mas si el príncip los quiere aver mercet por su voluntad ó por Dios, fagalo con conseio de los sacerdotes é de ios maiores de su corte.” Ibidem, Libro VI, Título I, Ley VII.

2.3. FUERO REAL

Este texto legal fue promulgado por Alfonso X de Castilla, con el objetivo de unificar “*toda la legislación que se hallaba dispersa como consecuencia de los Fueros nobiliarios y municipales otorgados por los Reyes a la nobleza a fin de obtener ayuda para la Reconquista del Reino*”.¹⁰

Este cuerpo legal estaba inspirado principalmente por tres fuentes, la primera el Fuero Juzgo, la segunda el Derecho Común¹¹, y la tercera el Fuero de Soria; y quedaba dividido en cuatro libros.

En esta recopilación normativa se recogen diferentes normas sobre la posibilidad del Rey de entregar el perdón bajo su piedad a reos en momentos festivos. Además, en las Leyes del estilo, que fueron una serie de leyes que desarrollaban los preceptos del fuero real, se regula el indulto en numerosas leyes, como en la 38, 39, 126, 141 y 224.¹²

2.4. LAS SIETE PARTIDAS

Las Siete Partidas son un cuerpo legislativo que fue elaborado en Castilla durante el reinado de Alfonso X, entre los años 1256 y 1265, con el objetivo de “*reunir en su sistema legal cuantas reglas podían conducir al buen gobierno del estado*”.¹³ Se trata de una de las más importantes obras jurídicas en la historia del Derecho, por su gran influencia tanto en Castilla y luego España como en Hispanoamérica.¹⁴ Este cuerpo legal cuenta con más de 2500 leyes divididas entre las siete Partidas que tratan todo tipo de temas legales, como derecho público, privado, político, eclesiástico y procesal.

¹⁰ Llamosí, J. R. R. (2017). El perdón cristiano en el Derecho español: los indultos a las Cofradías de penitencia. In *Religiosidad popular: Cofradías de penitencia* (pp. 7-22). Real Centro Universitario Escorial-María Cristina.

¹¹ Fue un elemento de gran importancia para el Fuero Real el estudio universitario de la época del derecho romano canónico.

¹² Leyes del Estilo, Y declaraciones sobre las leyes del Fuero. En: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/2872>

¹³ Castella. (1807). *Las siete partidas del Rey don Alfonso el Sabio*. En la Imprenta Real. Disponible en: [Las Siete Partidas del rey don Alfonso el Sabio - Castella - Google Libros](#)

¹⁴ Este cuerpo legal tuvo vigencia en Hispanoamérica desde la llegada de los españoles hasta la época de codificación del siglo XIX, lo que no supuso su desaparición ya que parte de esta legislación se trasladó a los códigos de los países de Hispanoamérica.

El Título XXXIII de la séptima Partida, de los perdones, comienza estableciendo en su preliminar que la merced podía ser concedida tanto por el rey como por los nobles y señores del reino, ya que estos eran los encargados de juzgar en sus territorios.¹⁵

Se establece la existencia de dos clases de perdón, uno particular, que se entregaba a una persona específica por ruego al rey (que era el único que podía otorgar este perdón); y otro general, que se entregaba por parte del rey o del noble a todos los hombres que tenían presos, por un acontecimiento importante, como una victoria bélica o el nacimiento de un hijo.¹⁶

Sobre los efectos del perdón, se diferenciaban dos supuestos, las personas que estaban pendientes aún de juicio y las personas que ya habían sido condenadas. En el primer caso, el perdón extinguía tanto la pena como la responsabilidad penal. La persona recobraba la situación en la que se encontraba antes de que cometiera el delito. En el segundo caso, sólo se extinguía la pena de privación de libertad, pero en principio, salvo que el perdón estableciera otra cosa, no quedaba extinta la responsabilidad penal por lo que no se recuperaba la situación anterior a la comisión del delito y no se recuperaba la honra, los bienes ni la fama que la sentencia condenatoria había retirado al reo.¹⁷

Para finalizar este Título, se establece una distinción conceptual entre los términos misericordia, merced y gracia. Por un lado, la misericordia se da cuando se otorga el perdón al reo por pura piedad del Monarca.¹⁸ Por otro lado, la merced es el perdón que otorga el rey a un

¹⁵ “*Misericordia es merced e gracia que señaladamente deben haber en sí los emperadores, e los reyes, e otros grandes señores que han de juzgar e de mantener las tierras*”. Las siete Partidas. Preliminar del Título XXXII De los Perdones, Partida VII. En: [Las Siete Partidas del rey don Alfonso el Sabio - Castilla - Google Libros](#)

¹⁶ “*E son dos maneras de perdón. La una es cuando el rey o señor de la tierra perdona generalmente a los hombres todos que tienen presos por gran alegría que tienen en sí, así como por nacemento de su hijo o por victoria que haya habido contra sus enemigos. La otra manera de perdón es quando el rey perdona alguno por ruego de alguno prelado o de ricohombre o de otra alguna honrada persona o lo hacen por servicio que hubiesen hecho a él o a su padre[...]* E tales perdones como éstos no tiene otro poder de los hacer sino el rey”. Ibidem, Ley I, Título XXXII, Partida VII.

¹⁷ “*E si tal perdón hiciere antes que den sentencia contra ellos, sean por esto quitos de la pena que deben haber e cobrar su estado e sus bienes bien como los había antes, salvo cuando la fama de la gente que se lo retraerán, aunque el rey lo perdone. Más si el perdón les hiciere después que fueren juzgados, entonces son quitos de la pena que deben haber en los cuerpos por ello. Pero los bienes ni la fama, ni la honra que perdió por aquel juicio, que fue dado contra ellos, no lo recobrarán por tal perdón, salvo si él dijese, señaladamente cunado lo perdona, que les manda entregar todo lo suyo e tornar en el primer estado, pues entonces lo cobran todo*” Ibidem, Ley II, Título XXXII, Partida VII.

¹⁸ “*La misericordia propiamente es cuando el rey se mueve con piedad de sí mismo a perdonar a alguno la pena que debía haber, doliéndole de él, viéndole cuitado o malandante o por piedad que tiene de sus hijos e de su compañera*”. Ibidem, Ley III, Título XXXII, Partida VII.

reo por el merecedor servicio que este o sus descendientes hayan prestado al rey.¹⁹ Por último, se dictamina que la gracia es una concesión hecha al reo por la mera liberalidad del rey, que se diferencia de los dos conceptos anteriores en que no necesita una motivación especial para su concesión.²⁰ A pesar de esta distinción que hace la Ley, los efectos para el perdonado eran los mismos, no cambiaban si el perdón se daba por misericordia, merced o gracia, por lo que dicha distinción cayó en desuso.²¹

Por último, este cuerpo legal regula las limitaciones al derecho de perdón que podía conceder el rey en la Partida III, Título XVIII, Ley XII. Se establecen como limitaciones al poder del Monarca para conceder el perdón los casos en que el delito sea por alevosía y traición o el caso de que el perdón al reo conlleve un perjuicio a un tercero.²²

2.5. ORDENAMIENTO DE LAS CORTES DE BRIVIESCA DE 1387

El ordenamiento de las Cortes de Briviesca se trata de un texto legal elaborado durante las Cortes convocadas en 1387 por el rey Juan I. En estas Cortes se instauró el título de Príncipe de Asturias al heredero del reino de Castilla.

En este cuerpo legal se redacta la normativa sobre la forma y régimen específico del ejercicio de los perdones. El primer requisito que se establece para que la carta de perdón sea válida es que esta esté firmada en nombre del Rey, y sellada por su sello. Además, esta deberá estar

¹⁹ “Merced es perdón que el rey hace a otro por merecimiento de servicio que le hizo aquél a quien perdona o aquellos de quien él descende e es como manera de galardón”. Ibidem, Ley III, Título XXXII, Partida VII.

²⁰ “E gracia no es personamiento mas es un don que hace el rey a algunos que con derecho se pueden excusar de lo hacer si quisieren como quiera que los reyes deben ser firmes e mandar cumplir la justicia”. Ibidem, Ley III, Título. XXXII, Partida VII

²¹ García San Martín, J. (2007). *El control jurisdiccional del indulto particular* (Tesis Doctoral)

²² “En qué manera debe ser hecha la carta cuando el rey perdona a alguno de malfetría que haya hecho porque yaga en pena de cuerpo o de haber, debe ser hecha la carta en esta manera. Como sepan los que vieren, que tal rey perdona aquel o aquella que fuere nombrado en la carta de tal culpa en que yacía e que le da por libre, salvo esto aleve o traición e que manda que ninguno no sea osado de demandarle ninguna cosa por esta razón. Mas por tal carta como ésta no se entiende que se puede excusar de hacer derecho por el fuelo a los que querella hubieren de él, que el rey no quita en tal carta como ésta si no tan solamente la su justicia, no otrosi no es libre sino de aquella cosa que señaladamente fuere nombrada en la carta de que el rey le perdona: e debe decir en ella si le perdona por ruego de alguno o por servicio que aquel o aquellos le habían hecho a quien hace el perdón. E esta carta deber ser sellada así como dijimos en la ley antes de ésta”. Ibidem, Ley XII, del Título XVIII, Partida III.

escrita por un escribano de la Corte Real, y firmada también por dos consejeros del Consejo de doctores. Igualmente, se establece que la carta de perdón solo indultará aquel delito que fue nombrado, y declarado en ella, y en caso de tratarse de un reincidente, solo tendrá validez esta si hace mención de ello. Como último requisito esta ley hace alusión a que todos los indultos del año se guarden para el Viernes Santo.²³ (al parecer hay una ley que da exclusividad al rey, buscar)

2.6. LAS ORDENANZAS REALES DE CASTILLA

Las Ordenanzas Reales de Castilla, también conocidas como el Ordenamiento de Montalvo, fueron, por encargo de los Reyes Católicos, una recopilación de todas las leyes y otras disposiciones de Castilla llevada a cabo en el año 1484. Constituye la primera labor recopilatoria de normativa jurídica de la historia moderna del Derecho en España. El perdón queda regulado en esta recopilación en siete leyes, contenidas en el Título XI, Libro I. Estas siete leyes recogen la regulación que se contenía en el ordenamiento de Briviesca y anteriores sobre los perdones más las diferentes leyes que fueron promulgando diferentes reyes, como los Reyes Católicos o Juan II, desde Briviesca.

La primera novedad respecto al derecho de gracia que encontramos en este cuerpo normativo trata sobre los privilegios de perdón que habían sido entregados a los castillos fronterizos. Establece la norma que ese privilegio entregado a estos castillos, que se sustanciaba en un perdón a todos los delincuentes si se establecían en esos castillos durante un año, solo era aplicable en Tarifa y Antequera.²⁴ Sin embargo, se establece una excepción a los perdones en los castillos fronterizos. Ningún delincuente podría gozar de dicho perdón, a no ser que el delito lo hubiera cometido a más de cuarenta leguas de la ciudad fronteriza donde fuera a servir, o que sirvieran durante un año en el castillo, exceptuando, como siempre, los delitos de alevosía, traición y muerte segura.²⁵

²³ Ordenamiento de Briviesca. Ley XX. Disponible en: datos.bne.es

²⁴ “Los privilegios, que por nos son, o fueren otorgados a algunas villas, o castillos fronteros, en que perdonamos a los malhechores, y delincuentes que por un año estuvieren con sus armas y cavallos, mandamos que solamente se entiendan [...] de Tarifa, e Antequera” Ordenanzas reales de Castilla. Ley IV, Título XI, Libro I. En: https://books.google.tt/books?id=DrSWr178_14C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

²⁵ “Porende ordenamos, y mandamos que cuaquier malhechor, que hiciere, o cometiere, o ha hecho o coemtido cualquier delito, o delitos en cualquier parte: que no goce de la remision, y perdón de los tales delictos:

Encontramos regulación sobre la forma de las cartas de perdón que se entregaban al otorgar el indulto. Se establece la ineficacia de las cartas de perdón que otorguen un indulto al reo y no permitan a las partes afectadas por el delito de dicho culpable acusar o pedir la restitución de los bienes que le habían sido arrebatados.²⁶

Por su lado, se regula sobre el privilegio de indulto que tenía la villa de Valdezcaray, restringiendo la acogida en ella a los “*que cometiere aleve, o matare a otro a traición por muerte segura, o hoviere cometido otro qualquier delicto, o mujer, que hoviere cometido adulterio*”.²⁷

Por último, se regula sobre la forma de las cartas de indulto, estableciendo que las que no se hagan conforme a las disposiciones de este Título, entre las que destaca la Ley II recopilada de la Ley XX del Ordenamiento de Briviesca, no serán válidas.²⁸

2.7. LA NUEVA RECOPIACIÓN

Fue una recopilación de normativa jurídica impulsada en primer momento por Isabel la Católica, continuada por Carlos I y finalizada bajo el reinado de Felipe II en el año 1567. Dicha recopilación se llevó a cabo por los numerosos fallos que contenía la anterior recopilación jurídica (las Ordenanzas Reales de Castilla). Esta recopilación recogía el tema de los perdones principalmente en el Libro XIII, pero también hace mención de ellos mínimamente en el Libro VIII.

salvo, si el lugar de la frontera de moros, donde fuera a servir, estuviere quarenta leguas, o mas allende del lugar donde cometio el delicto [...] salvo si fuere continuamente durante un año” Ibidem, Ley V, Título XI, Libro I.

²⁶ “*Cartas de perdon, por las quales se quite el derecho de las partes que no puedan acusar, ni pedir los bienes que les son tomados, mandamos que no calan, ni consignan efecto*” Ibidem Ley III Título XI Libro I

²⁷ Ibidem, Ley VI, Título XI, Libro I.

²⁸ “[...] *que en los tales perdones cada, y cuando que nos lo hicieremos, sea guardda la orden que en las leyes deste titulo se contiene; y los perdones que de otra manera de aqui en adelante fueren hechos no valan, aunque se digan ser hechos de nuestro propio motu*” Ibidem, Ley VII, Título XI, Libro I.

2.8. LA NOVÍSIMA RECOPIACIÓN

La Novísima Recopilación fue una recopilación de normas jurídicas promulgada en 1805 por Carlos IV con el objetivo de recopilar, junto con la Nueva Recopilación llevada a cabo en 1567, la gran cantidad de leyes y demás cuerpos legales promulgados durante los siglos XVII y XVIII. Está formada por 12 libros compuestos por más de 4000 leyes .

La mayoría disposiciones sobre el perdón que quedaban recogidas en anteriores recopilaciones, como la Nueva Recopilación y las Ordenanzas de Castilla, quedaron recopiladas en este cuerpo legal. Así, las disposiciones relativas al perdón en esta recopilación, contenidas en el libro XII, se pueden dividir en tres: Primero, la Ley XIII del Título 39; segundo, ciertas disposiciones del Título 40 relativas a las penas corporales, su conmutación y destino de los reos; y tercero las disposiciones del Título 42 relativas a los indultos y perdones reales.

En el Título 40 se amplía la legislación sobre el perdón y la conmutación a los condenados a delitos corporales, como puede ser los condenados a galeras. Se establece la prohibición de *“indultar [...] a ninguna persona, de qualquier estado y calidad que sea, que fuere condenado a galeras”*.²⁹ Encontramos diversas disposiciones sobre la conmutación de penas, como la ley XVI, que regula la rebaja de la pena a la mitad a los reos que, por no poderles aplicar el castigo al servicio de los bajeles, se quedan en el presidio;³⁰ la ley XVIII, que retira a los Jueces de rematados, Intendentes de Marina y Comandantes militares de castillos o presidios la facultad de conmutar las penas impuestas por los Tribunales y Justicias;³¹ o la Ley XXIII, que autoriza a los Capitanes Generales de las plazas de las Indias a rebajar la pena a los reos de dichas villas, limitando esta rebaja a la tercera parte de la pena impuesta.³²

²⁹ Novísima recopilación. Ley VI, Título XL, Libro XII. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1993-63&tipo=L&modo=2

³⁰ *“Ocurriendo varias veces el que los sentenciados por las Justicias al servicio de los baxeles de la real Armada no pueden ser aplicados a estos [...] he tenido a bien resolver, que ha estos individuos se les rebaxe la mitad del tiempo por que hubieren sido condenados”* Ibidem, Ley XV, Título XL, Libro XII.

³¹ *“Declaro que los jueces rematados, intendentes de marina, Comandantes militares de castillos o presidios no tengan facultad de conmutar las penas impuestas por las justicias y tribunales”* Ibidem Ley XVIII, Título XL, Libro XII.

³² *“[...] autorizo a los Capitanes Generales para que, a los que asi se distinguan puedan rebaxarles del tiempo de su condena el que les pareciere”* Ibidem, Ley XXIII, Título XL, Libro XII.

En el Título 42, de los indultos y perdones reales, se vuelve a incidir en la “*absoluta prohibición de indultos de los sentenciados y condenados a galeras*”.³³ Además, en este título se profundiza más en la regulación del indulto en diversas leyes que versan principalmente sobre su aplicabilidad. Así, se establece que los Consejos de Guerra deberán cumplir los autos de visita general de indultos respecto de los reos bajo su fuero,³⁴ que los condenados y rematados en presidios de África y España dirigirán las peticiones de indulto de lo que les resta de la pena al Consejo de Guerra o a los gobernadores de los presidios en los que están,³⁵ y que los Consejos de Ordenes serán los encargados de ejecutar los indultos concedidos a los reos de su jurisdicción.³⁶ Por último, se establece la prohibición de indultar a “*los vagos que estén condenados a las Armas, Marina y recogimientos de hospicios o casas de misericordia, para que se apliquen al trabajo*”.³⁷

³³ Ibidem, Ley VI, Título XLII, Libro XII

³⁴ “*Ordeno al Consejo de Guerra, que siempre que se hallare sin orden particular para entender en los indultos de los reos de su fuero, de cumplimiento sin reparo ni dilación a los autos de la visita general de indultos*” Ibidem, Ley VII, Título XLII, Libro XII

³⁵ “[...] *para que se les indulte del tiempo que les falta para cumplir se sus condenaciones [...] he resuelto, que en adelante dirijan los interesados semejantes instancias al referido Consejo de Guerra derechamente, o por medio de los gobernadores de los presidios*” Ibidem, Ley IX, Título XLII, Libro XII

³⁶ “[...] *eL Consejo de Ordenes entienda u execute en las causas de reos de su jurisdicción el indulto*” Ibidem, Ley X, Título XLII, Libro XII

³⁷ Ibidem, Ley XI, Título XLII, Libro XII

3. EL DERECHO DE INDULTO EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS DEL SIGLO XIX

3.1. INTRODUCCIÓN.

Durante la época constitucionalista española del siglo XIX se sucedieron numerosos textos constitucionales que regularían la gracia del indulto, yendo esta regulación de lado a lado, de liberal a moderada, a la par que lo hacía la política y los gobiernos en nuestro país. Sin embargo, casi desde el principio, desde la Constitución de Cádiz de 1812, podremos ver un espíritu reformista respecto al indulto que se plasmará en la mayoría de las Cartas Magnas.

3.2. ESTATUTO DE BAYONA 1808

El Estatuto de Bayona fue una carta otorgada promulgada por el rey José I el 6 de julio de 1808 en Bayona. Fue promulgada tras la renuncia de Carlos IV y su hijo Fernando VII de sus derechos a la corona española en favor de Napoleón Bonaparte, el cual posteriormente le entregaría la corona española a su hermano, José Bonaparte. Esta irrupción francesa en el gobierno de España llevaría al inicio del periodo Constitucional español por dos vertientes: la primera, el propio Estatuto de Bayona, que supondría el primer signo de constitucionalismo en nuestro país; y la segunda, la Constitución de Cádiz de 1812, que analizaremos más adelante, la cual surge como oposición de la soberanía española a la ocupación francesa.

La regulación del derecho de gracia en esta carta otorgada es escasa, remitiéndose a él tan solo en un artículo de todo el texto. Se otorga la exclusividad de ejercer el perdón al Rey, aunque este debería escuchar previamente al otorgamiento al Ministro de Justicia en un consejo que estaría formado por todos los ministros, dos senadores, dos consejeros de estado y dos consejeros del Consejo Real.³⁸ Por lo tanto, este texto legal únicamente añade a la legislación sobre el perdón un requisito a la hora de aplicarlo por el rey.

³⁸ “*el derecho de perdonar pertenece solamente al Rey, y lo ejercerá oyendo al Ministro de Justicia en un consejo privado compuesto de los Ministros, de dos Senadores, de dos Consejeros de Estado y de dos individuos del Consejo Real*” Estatuto de Bayona de 1808, Artículo 112. En: [La primera Constitución española : El Estatuto de Bayona / Ignacio Fernández Sarasola | Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes \(cervantesvirtual.com\)](http://La primera Constitución española : El Estatuto de Bayona / Ignacio Fernández Sarasola | Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (cervantesvirtual.com))

3.3. CONSTITUCIÓN CÁDIZ 1812

La Constitución de Cádiz de 1812 supone para muchos historiadores el inicio de la época constitucionalista española. Surge en un periodo histórico complicado, bajo la invasión de la mayoría del territorio español por parte de las tropas francesas de Napoleón Bonaparte.

La regulación del derecho de gracia en esta Constitución supondrá la base para las futuras constituciones, hasta la actual, utilizando una fórmula que sufrirá mínimas variaciones con el paso del tiempo. Esta se basaba en incluir el indulto entre las potestades que correspondían al rey, pero limitar ese poder real a la sujeción de las leyes.³⁹

Desde un principio se dejó claro que este poder debía conservarse y que este debería corresponder al rey, tal y como puntualizó ANER en la sesión de debate en las Cortes de Cádiz: *“es indudable que al Rey compete la facultad de indultar”*.⁴⁰

Sin embargo, parte de la cámara expresó su preocupación con la arbitrariedad y descontrol que había venido caracterizando a la figura del perdón, pidiendo una nueva redacción del artículo que expusiera de forma clara un límite a los indultos. Así, en este sentido, exponía ARGÜELLES que esta práctica abusiva que se venía dando al perdón solo podía solucionarse reformando la parte criminal del poder judicial, ya que, de no ser así, la contención de los criminales resultaría demasiado complicada.⁴¹

Siguiendo por esta línea, destacaba TRAVER que *“el artículo, según lo presenta la comisión, sería admisible si nuestro Código criminal, en la parte que señala las penas que deben imponerse a los delincuentes, estuviese fundado en los verdaderos principios de la justicia; pero por desgracia nuestra legislación es reciente todavía de la barbarie gótica, y exige y exige imperiosamente una reforma”*. Llega a proponer que mientras no se lleve a cabo la reforma

³⁹ *“le corresponden como principales las facultades siguientes [...] Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes”* Constitución de 1812, Artículo 171.13º. En: [consti1812.doc \(cepc.gob.es\)](#)

⁴⁰ Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión de 15 de octubre de 1811; pág. 2086. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

⁴¹ Ibidem, pág. 2085

penal propuesta, el poder de indulto debería quedar limitada al indulto del Viernes Santo y a algunos casos especiales previa consulta al tribunal del Poder Judicial que los trate.⁴²

Como podemos ver, los dos coinciden en que, para controlar la práctica abusiva con la que se venía actuando con los indultos, era necesaria una reforma del sistema legislativo penal; ya que ambos ven el derecho de gracia como un instrumento al que se le debe dar uso una vez se agotan las demás vías legales, y no como un instrumento al servicio de la arbitrariedad del Monarca.

El artículo quedó aprobado como hemos visto antes, sin introducirse ninguna de estas reformas “radicales” propuestas. Sin embargo, la preocupación por la arbitrariedad de los indultos quedó latente en el órgano, pero se confió, primero en que, tal como señaló GOMEZ FERNÁNDEZ, la prerrogativa “con arreglo a las leyes” introducida en el artículo limitaría esta arbitrariedad, ya que estas limitarían los supuestos y casos en los que el Rey podría hacer uso de este poder; y segundo, en que, tal como señaló CREUS, cuando se quiera cambiar la facultad de indulto, este cambio lo llevarán a cabo las Cortes, pues ellas tienen el arbitrio para ello.⁴³

3.4. ESTATUTO REAL DE 1834

Mediante este texto legal se trata de reavivar el constitucionalismo español de 1812, que había sido aplastado bajo el reinado de Fernando VII, y se consigue en parte, ya que en este cuerpo legal se omite la sujeción a las leyes que había dado la Constitución de 1812 al poder real para otorgar indultos, pero se sigue estableciendo que este poder pertenece al monarca.

⁴² Ibidem, pág. 2085-2086

⁴³ “Cuando se entienda que convenga poner otra ley que restrinja esta facultad, lo harán las Cortes, pues está en su arbitrio. [...] Fue de parecer el Sr. Domez Fernández que debía aprobarse el artículo conforme está, pues que en él se previene que el Rey debe usar de esta facultad con arreglo á las leyes; y como en éstas se señalen los casos en que puede haber lugar á los indultos, á saber: cuando lo exigen la necesidad ó utilidad pública, ó por razón de algún acontecimiento favorable, etc., dijo que no corría peligro que procediese el Rey en los indultos con la arbitrariedad que se había supuesto”. Ibidem, pág. 2066.

3.5. CONSTITUCIÓN 1837

Esta Constitución fue establecida tras un levantamiento liberal en España que obligó a la Reina Regente a instaurar de nuevo la Constitución de 1812. Lo más característico de este texto legal es su espíritu transaccional, que queda representado por la simbiosis que se da entre sus preceptos, unos de corte progresista y otros de corte moderada.⁴⁴

En esta Constitución se vuelve a repetir la fórmula utilizada en la Constitución de Cádiz de 1812. Se le concede al Rey el poder de indultar, sujeto este poder a las leyes.⁴⁵ La única diferencia que podemos encontrar en este precepto con el de 1812 es que este poder de perdón se le reconoce al monarca como una prerrogativa y no como una facultad, lo cual supone una mera diferencia terminológica que no produce diferencias en su aplicación.

El artículo se aprobó sin debate alguno, dejando claro la pérdida de interés que había sobre la materia, pero, sin embargo, esta se inclina por la fórmula propuesta en la constitución de 1812 y no por la del Estatuto Real de 1834, por lo que podemos afirmar que el carácter transaccional de esta Constitución se inclina en este precepto por una fórmula más progresista.

3.6. CONSTITUCIÓN DE 1845, CONSTITUCIÓN DE 1856 Y ACTA ADICIONAL A LA CONSTITUCIÓN DE 1845.

En la Constitución de 1845 se repite en el artículo 45.3º el precepto establecido en el artículo 47.3º de la Constitución de 1837, dándole la facultad al rey de indultar con arreglo a las leyes.

Más adelante, en el fallido intento constitucional de 1856, se intentaría expandir y avanzar en la doctrina constitucional que regula el indulto. Se volvió a repetir la fórmula de constituciones anteriores, sujetando la facultad de indulto del rey a las leyes, pero se añadieron dos límites más a este poder. El primero, se prohibían de cualquier forma los indultos generales. Y el

⁴⁴ Suanzes-Carpegna, J. V. (1983). La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional. Revista de derecho político, (20), pág. 95. En: https://www.edu.xunta.gal/centros/iessanchezcanton/aulavirtual/pluginfile.php/61836/mod_resource/content/1/an%C3%A1lisis%20de%20constituci%C3%B3n%20de%201837.pdf

⁴⁵ “Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: [...] 3º. Indultar a los delinquentes con arreglo a las leyes”. Constitución de 1837, Art. 47. 3º. En: [CONSTITUCIÓN DE 1837 \(congreso.es\)](http://congreso.es)

segundo, se prohibía la posibilidad de conceder el indulto a un ministro al que se le haya exigido responsabilidad por parte de las Cortes.⁴⁶

Podemos ver en este proyecto constitucional un reflejo del espíritu que se expuso en las sesiones de debate del proyecto constitucional de 1812, deseoso de acabar con la arbitrariedad y práctica abusiva que venía acompañando a ejercicio del poder de indultar por lo monarcas, y supone la primera variación a la fórmula propuesta en esta Constitución. Pero este espíritu reformista no duró mucho, ya que esta Constitución acabó fracasando sin llegar a estar vigente, restaurándose a las pocas semanas la Constitución de 1845.

Sin embargo, el 15 de septiembre de ese mismo año se elaboró un texto legal que modifica algunos preceptos de la Constitución de 1845, conocido como el Acta Adicional a la Constitución de 1845. Esta acta establece que el monarca deberá estar autorizado por una Ley especial para poder conceder indultos generales y amnistías.⁴⁷ Este precepto constituye una limitación mayor a la que se venía aplicando desde el 1812, salvo la fallida de 1856, sujetando el poder de indulto del rey no solo a las leyes sino también, en ciertos casos de suma importancia como son los indultos generales y las amnistías, a leyes especiales, lo que significaba un control mayor de estas dos figuras por parte del Parlamento.

Pero, otra vez, este cambio legislativo del indulto no duraría mucho, ya que, debido a los problemas políticos del momento y a los numerosos vaivenes entre liberales y moderados, o, mejor dicho, entre Narváez y O'Donnell, llevaría a que el 14 de noviembre de 1856, solo dos meses después de la promulgación del Acta Adicional, esta sea derogada por un Real Decreto y se restaure la Constitución de 1845 en su texto original.

3.7. CONSTITUCIÓN 1869

En esta Constitución se volvería a limitar el poder real del indulto, manifestándose el carácter reformista de la Gloriosa Revolución que guiaría la redacción de este texto. Se vuelve a limitar

⁴⁶ “Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: [...] 10º. Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes, sin que pueda conceder indultos generales. Tampoco podrá indultar a ningún Ministro a quien se haya exigido la responsabilidad por las Cortes, sino a petición de uno de los Cuerpos Colegisladores.” Constitución no promulgada de 1856, Art. 52.10º. En: [constinp1856.doc \(cepc.gob.es\)](#)

⁴⁷ Acta adicional a la Constitución de 1845. En: [consti1845.doc \(cepc.gob.es\)](#)

el poder de indulto mediante la sujeción a la ley, pero además en el artículo se exceptúa a este poder lo que se disponga sobre los ministros⁴⁸. En este sentido, el artículo 90 establece que *“Para que el Rey indulte a los Ministros condenados por el Senado, ha de preceder petición de uno de los Cuerpos Colegisladores”*.⁴⁹ A esta limitación respecto de los ministros se le quiso incluir en el debate de las cortes una enmienda para ampliarla. En este sentido, MORALES DÍAZ expuso que el artículo 73.6º. debería ampliar la limitación expuesta para los ministros a todos los delitos que atenten contra los preceptos de la Constitución. Fundamenta este argumento en que otros altos cargos del estado que no sean ministros también pueden cometer delitos contra la Constitución, por lo que debería ampliarse esta limitación a todos los delitos que se cometieran contra esta carta magna.⁵⁰

A esta enmienda se opuso ULLOA, alegando primero que existía una diferencia entre los ministros, consejeros de rey, y otras personas; y segundo que el propio artículo permite que mediante las leyes el legislador pueda añadir cualquier otra excepción o modificación al precepto constitucional. Comenta que la inclusión del límite respecto de los ministros se incluye en el texto debido a la facilidad con la que estos podrían llegar a conseguir el indulto por su posición en el estado y por la posibilidad de que para ello pudieran existir otros motivos.⁵¹

En esta sesión de debate de las cortes podemos ver otra vez cómo se sustancia el espíritu que veníamos viendo desde el 1812 de acabar con la arbitrariedad con la que podían contar los

⁴⁸ *“Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey: [...] 6º. Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes, salvo lo dispuesto relativamente a los Ministros.”* Constitución de 1869, Artículo 73.6º En: [CONSTITUCIÓN DE 1869 \(congreso.es\)](#)

⁴⁹ Ibidem, artículo 90.

⁵⁰ *“Y como yo creo que también se pueden cometer delitos contra el Código fundamental (y no hay para qué demostrarlo, porque es evidente) por otros altos dignatarios que no sean Ministros, habiendo como yo creo que hay igual razón para no permitir indultos sino con grandes solemnidades con relación á los Ministros, creo que en el mismo caso se encuentran esos altos dignatarios ó funcionarios, y por consiguiente, debería extenderse también á estos la excepción que se consigna en el artículo para conceder el rey indulto á los Ministros.”* Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión de 22 de mayo de 1869; pág. 2234. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

⁵¹ *“la diferencia que hay entre esos altos funcionarios y cualquiera otro que pueda incurrir en delito de infracción constitucional. Además, el artículo está redactado de manera que en las leyes que se hagan pueden entrar como excepción o modificación de ese artículo otros casos que crean los legisladores conveniente, porque el artículo está redactado en estos términos: «indulto con arreglo á las leyes.» La comisión, sin embargo, ha creído, atendiendo graves importantes que son los delitos de los Ministros, y atendida también la facilidad que podrá haber para su indulto, porque podrán mediar motivos de otra especie, ha creído que debiera ponerse una limitación á esa facultad tan solo en este caso en la Constitución, y no dejarlo á las leyes comunes.”* Ibidem, pág. 2234.

monarcas a la hora de ejercer la facultad de indultar, sometiendo dicho poder al imperio de la ley y limitándolo en los casos, como el de los ministros, en los que podría aparecer un abuso de dicha facultad.

Por otro lado, se repite la fórmula utilizada en el Acta Adicional de la Constitución de 1845, haciendo obligatoria una ley especial para que el rey pueda conceder amnistías o indultos generales⁵². No hubo discusión alguna a la hora de aprobar este artículo, quedando claro el espíritu prohibitivo o limitativo liberal de estas dos figuras que venía desde la Constitución de 1856.

Con esta Constitución ponemos fin al periodo previo a la Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto, el primer cuerpo legal de nuestra historia que regula de forma específica la gracia del indulto, y la cual sigue parcialmente vigente en nuestros días.

⁵² Constitución de 1869. Artículo 74.5°. En: [CONSTITUCIÓN DE 1869 \(congreso.es\)](http://congreso.es)

4. DISPOSICIONES ANTERIORES A LA LEY DE LA GRACIA DE INDULTO

Antes de entrar en el análisis de la Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto vamos a analizar el conjunto de disposiciones que durante el siglo XIX acompañaron a las constituciones en la regulación de los indultos.

4.1. CÓDIGO PENAL DE 1822

Se trata del primer Código Penal de la historia de España, publicado durante la época del trienio liberal bajo el reinado de Fernando VII.

El texto legal dedica un capítulo entero a regular los indultos. Bajo este Título se recogen aspectos del indulto contenidos en regulaciones anteriores, así como nueva regulación sobre el indulto. Se confirma el precepto Constitucional de que la facultad del indulto corresponde al Monarca, así como la regla de que nadie puede ser indultado hasta que no haya sido condenado por una sentencia a una pena.⁵³

También se desarrolla el concepto de indulto y sus tipos. El indulto particular es el que se le concede a uno o varios reos por una causa particular de un delito, y nunca comprende un perdón absoluto. En cambio, el indulto general se concede sin determinar una causa o una persona, a todos los delincuentes, salvo las excepciones que se incluyan en él.⁵⁴ Además, se establece una larga lista de delitos que no pueden ser indultados, alargando por primera vez esta lista a más que los delitos de traición y alevosía. En los posteriores Códigos Penales de 1848 y 1850 no

⁵³ “ART. 156. El Rey, usando de la facultad que exclusivamente le corresponde por la Constitución, puede conceder indultos particulares 6 generales en favor de los delincuentes.
ART. 158. Ningún reo puede obtener indulto particular sino después de haber sido condenado por sentencia legal que cause ejecutoria” Código Penal de 1822. En: [Código penal español ... sancionado por el Rey, y mandado promulgar en 9 de ... - Spain - Google Libros](#)

⁵⁴ “ART. 157 . Los indultos particulares son los que en alguna causa sobre delito determinado se conceden al reo 6 reos comprendidos en ella. Los generales son los que S. M. concede sin determinación de causas ni de personas a todos los que hayan delinquido, fuera de los casos exceptuados, las rebajas que con esta excepción otorga de las penas temporales que estén sufriendo los delincuentes.
ART. 159. El indulto particular no será jamás un perdón absoluto, remisión de toda pena, sino una disminución de la señalada por las leyes, conmutándola á voluntad de S. M. en otra pena de las prescritas en este código.”
Ibidem

encontramos regulación alguna sobre los indultos, quedando esta figura por lo tanto regulada por lo establecido en las Constituciones y las disposiciones que analizamos a continuación.

4.2. REAL ORDEN DE 16 DE JUNIO DE 1830

Esta Real Orden, sobre rebajas de tiempo en las condenas de los reos, pretende minimizar los abusos y arbitrariedades que se estaban dando en el reino, marcando que solo se podrán entregar indultos en los casos que se delimiten en Reales Órdenes. Además, establece un límite a la rebaja de la condena de un tercio del tiempo al que había sido condenado, haciendo obligatorio que el reo cumpla al menos dos terceras partes de ese tiempo.⁵⁵

4.3. ORDENANZA GENERAL DE PRESIDIOS CIVILES DEL REINO DE 1834

Por un lado, en esta Ordenanza sobre los presidios se regula sobre los indultos generales y particulares. Se establece que a los rematados que estén ya en la prisión o de camino a ella no se les podrá aplicar ni el indulto general ni el indulto común, a no ser que en el propio indulto se ponga de manifiesto que se permite; salvo los casos de indultos generales por casos exceptuados cuando haya perdón de la parte ofendida.⁵⁶

Por otro lado, se regula sobre los requisitos que deben cumplir los reos para recibir indultos o rebajas de la condena. Se establece que, por los méritos o trabajo extraordinario del condenado, o su arrepentimiento, los condenados podrán obtener una rebaja de la pena. Se otorga al jefe de la prisión la facultad de proponer a los condenados que se encuentren en estas circunstancias.

⁵⁵ “ que no concedan rebajas de ninguna especie, sino en los casos precisos, marcados, por Reales, citándolas en las certificaciones que expidan de licencias de, cumplidos con encargo especial, para evitar las arbitrariedades y abusos que se notan en esta parte; que por ningún pretexto alcen por sí la retención, de los reos que tengan esta cláusula, en sus condenas, ni concedan mayor rebaja que la deja tercera parte del tiempo contenido en las mismas, aunque se reúnan muchos motivos de rebaja siendo de consiguiente cierto y seguro en su cumplimiento por lo menos el tiempo de las dos terceras partes de cada condena.” La Gaceta de Madrid, de 17 de julio de 1830. En: [A00349-00349.pdf \(boe.es\)](#)

⁵⁶ “Los indultos generales y comunes no se aplicarán, ni aun por delitos no exceptuados, a los rematados que se hallen en los depósitos correccionales o presidios cumpliendo sus condenas, o que estén en marcha para ellos, a no ser que en los mismos indultos se prevenga expresamente lo contrario: pero les alcanzaran los indultos generales por delitos no exceptuados” Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo VIII, pág. 35, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mceu.es\)](#)

Sin embargo, se prohíbe proponer para esta rebaja a los que no hayan cumplido aún la mitad de la pena⁵⁷. Podemos observar que se reduce el mínimo que se ha de cumplir para obtener una rebaja de la pena que se estableció en la Real Orden de 1830, pasando de dos tercios a la mitad de la condena.

4.4. REAL DECRETO DE 16 DE ABRIL DE 1836

Este Real Decreto se encarga de establecer ciertas reglas sobre cómo aplicar las disposiciones relativas a los premios, rebajas, indultos y alzamientos de retención que se establecieron en la Ordenanza General de Presidios Civiles del Reino de 1834.

La principal regla que se establece en este decreto es que las solicitudes de los condenados para recibir rebajas de la pena e indultos las tramitará el Ministerio de Gracia y Justicia, pero solamente las solicitudes de aquellos condenados que habían sido juzgados por la jurisdicción ordinaria.⁵⁸ Por otro lado, también se establece que *“La declaración de los indultos generales y comunes se hará por los juzgados y tribunales que hayan sentenciado á los reos”*.⁵⁹

4.5. REAL ORDEN DE 2 DE MARZO DE 1843

Esta Real Orden se configura como una parte adicional a la Ordenanza de presidios de 1834, que amplía la legislación sobre los condenados que son destinados a trabajos de obras públicas. En esta ampliación de la ordenanza de presidios se establece un régimen especial para la reducción de la condena de los condenados destinados a trabajos de obras públicas, por el cual, el ingeniero director de la obra podrá proponer el director de la prisión que se le rebaje la

⁵⁷ *“se propondrá [...] el presidiario que por su mérito particular o trabajo extraordinario, arrepentimiento y corrección acreditada deba ser atendido y premiado con alguna rebaja de tiempo. No se propondrá para rebaja a los presidiarios que no hayan cumplido sin nota la mitad del tiempo de su condena.”* Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo VIII, pág. 32, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

⁵⁸ *“Los expedientes en solicitud de premios, rebajas e indultos, promovidos por los confinados en los Presidios del Reino [...] se instruirán y resolverán en lo sucesivo por el de Gracia y Justicia. [...] Las medidas comprendidas en los artículos 1 y 2 de este decreto se entenderán únicamente respecto de los reos juzgados por la Real jurisdicción ordinaria”* La gaceta de Madrid, de 23 de abril de 1836. En: [A00002-00002.pdf \(boe.es\)](#)

⁵⁹ Ibidem

condena al reo que él considere que ha trabajado en la obra con excelencia, como forma para motivar en el trabajo a los condenados a estos trabajos.⁶⁰

4.6. REAL ORDEN DE 16 DE AGOSTO DE 1848

Por esta Real Orden, emitida por el Ministerio de Gracia y Justicia, se establece que las autoridades militares y políticas que tengan el encargo de perseguir a rebeldes podrán entregar indultos o otros beneficios que no podrán ser contrariadas por los Tribunales de justicia sin consultar previamente al propio Ministerio de Gracia y Justicia.⁶¹

4.7. LEY DE 17 DE AGOSTO DE 1860, DEL CONSEJO DE ESTADO

En esta primera Ley sobre el Consejo de Estado se establece la obligatoriedad de oír al Consejo de Estado a la hora de otorgar los indultos generales, los cuales, recordemos, aún no sufrían la obligatoriedad de ser concedidos bajo ley especial. Además, se establece también la obligatoriedad de oír también este órgano cuando se otorguen indultos particulares que no hayan sido acordados por el Consejo de Ministros.⁶²

⁶⁰ “ Artículo 24. Para premiar el comportamiento de los confinados y estimularlos más al trabajo, el ingeniero director, de acuerdo con el comandante, propondrá al director general de presidios, por conducto del jefe político, y con sujeción a lo que establece la Ordenanza, el presidiario que a su buena conducta haya reunido la mayor aplicación al trabajo, y hechoso acreedor a que S.M. le rebaje la condena.” Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo VIII, pág. 44, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

⁶¹ “La Reina se ha dignado resolver que cuando las autoridades militares y políticas [...] publiquen bajo su responsabilidad indultos o concedan ventajas [...] los Tribunales ordinarios no adopten providencias que contraríen dichas determinaciones, por lo menos sin consultar con la urgencia que sea necesaria al Gobierno, por este Ministerio de Gracia y Justicia” Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo VI, pág. 178, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

⁶² “Artículo 45. El Consejo será oído necesariamente en pleno: [...] 7º. Sobre indultos generales. Artículo 48. El Consejo será oído en Secciones: 1. º Sobre los indultos particulares que no sean acordados en Consejo de Ministros”. Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo II, pág. 336, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

4.8. REAL ORDEN DE 1 DE MARZO DE 1866

En relación con el proceso de solicitud del indulto por el culpable o sus familiares, esta Real Orden emitida por el Ministerio de Guerra establece que estas solicitudes deberán dirigirse a este Ministerio después de que el Tribunal sentenciador las hubiera oído.⁶³

4.9. REAL DECRETO DE 7 DE DICIEMBRE DE 1866

En la exposición de este Real Decreto por parte del ministro de gracia y justicia LORENZO ARRAZOLA a la reina, este destaca que el indulto debe tener en su fundamento un límite natural para proteger la convivencia pública y la justicia, pero que este límite, si es muy riguroso haría inútil la figura del indulto, y si es muy permisivo la haría perjudicial. Expone que mediante esta disposición se procedería a poner ciertos límites al indulto para asegurar que esta figura no atente contra el orden público, y para evitar ciertos abusos que se venían dando a la hora de ejercer esta facultad. Podemos ver que en esta intervención el ministro de Gracia y Justicia recuerda el precepto constitucional que sujeta la figura del indulto a las leyes, y que por lo tanto estas serán las encargadas de regular de forma correcta la gracia para que esta esté en conciliación con la justicia y el orden social.⁶⁴

Este Real Decreto, el cual es el gran precedente a la Ley de 1870, consigue darle a la figura del indulto una regulación mayor y más clara, acotando y regulando numerosos aspectos de esta

⁶³ “Para regularizar en cuanto sea posible la instrucción y resolución de los expedientes de indulto, iniciados con frecuencia sin fundamento por los interesados ó sus familias, el Gobierno de S. M., por acuerdo del Consejo de Ministros, ha resuelto que todas las solicitudes impetrando dicha gracia se dirijan precisamente a este Ministerio, después de oído el Tribunal sentenciador” La Gaceta de Madrid, núm. 73, de miércoles 14 de marzo de 1866. En: [A00001-00001.pdf \(boe.es\)](#)

⁶⁴ “Por ilimitada que se conciba la alta prerrogativa de gracia, el buen sentido encuentra que debe tener, como tiene en efecto, un límite natural en su propio fundamento. Si se ha instituido por la pública conveniencia, no puede contrariarla; y si dentro de este principio para templar el excesivo rigor de la justicia, no debe hacerla ineficaz, y ni aun embarazarla [...] el excesivo rigor haría inútil la prerrogativa de gracia ; la excesiva facilidad la haría perjudicial [...] Pero como tampoco debe sufrirlo la excelsa también y de todos protectora prerrogativa de la justicia, sería en vano querer disimular los embarazos, y hasta la desautorización á veces, en la administración de ella, á causa de lo inordinado de 'las peticiones y propuestas de indultos, lo cual, si no estuviera ya en la conciencia de todos, de aquellos especialmente que son capaces de comprender la social importancia en la perseverante aplicación de lo juzgado y sentenciado, bastarían á demostrar solo algunos ejemplos. [...] Otras muchas determinaciones eran necesarias en él arduo empeño de conciliar en un todo la clemencia con la justicia, y que solo podrán ser adecuadamente adoptadas y autorizadas por una ley.” La gaceta de Madrid, núm. 345, del martes 11 de diciembre de 1866. En: [A00001-00001.pdf \(boe.es\)](#)

facultad para conseguir que esta se transformara en una figura jurídica que fuera conforme a los preceptos constitucionales de la época.

En todo el articulado del decreto podemos destacar ciertas prohibiciones que se establecen para el ejercicio del indulto. El texto, en diversos artículos, prohíbe: que se indulten penas que no han sido ejecutoriadas, salvo casos excepcionales; que se concedan indultos generales sin motivación alguna y que se indulte a personas que reincidieran tras haberles otorgado un indulto.⁶⁵

Otro tema tratado por este Real Decreto es el procedimiento a seguir para la petición y concesión del indulto. Se imponen dos reglas respecto a la solicitud inicial para que se otorgue el indulto: primero, no se permite que los reos que están fugados puedan solicitarlo hasta que se pongan a disposición del tribunal que le sentenció; y segundo, tampoco se permiten las solicitudes de indulto colectivas⁶⁶. Además, se regula sobre el procedimiento que se ha de seguir para conceder el indulto, estableciéndose, por un lado, que la Junta Inspectora penal de la Audiencia Sentenciadora deberá elaborar un informe, en el que se incluirán todos los datos necesarios para permitir elaborar una correcta opinión a la hora de decidir el indulto, y, por otro lado, que el órgano que otorgue el indulto deberá atender a la buena conducta del reo y una serie de causas especiales enumeradas en el Decreto.⁶⁷

Por último, el decreto establece también una serie de preceptos de diversa índole relativos al indulto, como la limitación a sólo tres indultos en Viernes Santo o la promesa de mejora de los

⁶⁵ “no se concederá indulto de penas no ejecutoriadas sino en casos extraordinarios [...] No se concederán en lo sucesivo indultos generales o de muchedumbre inmotivados [...] A los reincidentes, a los delincuentes habituales y á los que ya han disfrutado de Real indulto, la rebaja, y en su caso el indulto que se les conceda, será condicional ; entendiéndose no concedida la Real gracia si reincidieren” Ibidem.

⁶⁶ “No cursara solicitud de indulto de reos fugados [...] sin que se presenten y sometan a su Tribunal o Autoridad correspondiente. No se cursaran tampoco solicitudes de indulto colectivas o en masa por comisiones” Ibidem.

⁶⁷ “Para la debida certeza y seguridad acerca de la persona, del hecho, de la condena, y de hallarse ó no el reo sometido á su Tribunal o Autoridad competente, y para los demás efectos que se expresarán, en todo expediente de indulto se pedirá informe á la Junta inspectora penal de la Audiencia sentenciadora.[...] En todo indulto merecerá especial atención la conducta irreprochable del reo anterior al hecho, durante el proceso, y en el establecimiento penal o fugado de él” Ibidem.

registros de los penados para poder tener información más fiable a la hora de elaborar los indultos.⁶⁸

4.10. REAL ORDEN DE 24 DE DICIEMBRE DE 1866

Esta norma promulgada por el Ministerio de Gracia y Justicia amplía la regulación sobre los expedientes de indulto. Prohíbe que se exijan costas ni derechos a los interesados en los informes que pidan a los juzgados la gracia de indulto.⁶⁹

4.11. ORDEN DE 9 DE JULIO DE 1869

Esta Orden, al igual que la anterior norma, continúa la regulación de las solicitudes de concesión de indulto. En este caso, establece una serie de normas sobre la solicitud en los casos de delitos de contrabando. Establece que todas estas solicitudes deberán presentarse ante el Ministerio de Hacienda, y también establece los mínimos que deberán tener los expedientes de estos casos.⁷⁰

⁶⁸ “Consultando la más adecuada aplicación del presente decreto, y á fin de asegurar los provechosos efectos de su creación, se reencarga la mayor formalidad y exactitud en los registros de penados.[...] la piadosa costumbre del. Viernes Santo, que siempre se conservará, podrán presentarse para indulto hasta tres reos de muerte, sentenciados o procesados” Ibidem.

⁶⁹ “las diligencias a que den lugar los informes sobre indultos que se pidan [...] se entiendan de oficio para todos los efectos, cesando por tanto la práctica de exigir costas ni derechos a los interesados” Diccionario de Martínez Alcubillas, Tomo VI, pág. 180, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

⁷⁰ “Toda solicitud de indulto por delito de contrabando o defraudación, deberá presentarse en el Ministerio de Hacienda” Ibidem

4.12. ORDEN DE 23 DE JULIO DE 1869

En esta Orden establece que a no ser que se establezca en el indulto, el perdón de la pena principal no perdona la pena de vigilancia. Y en el caso de que se quiera indultar también la vigilancia, este perdón constituirá un indulto diferente.⁷¹

⁷¹ “*Que en los decretos de indulto en que no conste de una manera expresa y terminante haberse concedido la exención de la vigilancia de la autoridad, subsistirá esa pena en su fuerza y vigor [...] Que el indulto de esa misma pena, cuando no se hubiere concedido especialmente con otras, tiene que ser objeto de una nueva gracia*” Ibidem.

5. LEY DE 18 DE JUNIO DE 1870 DEL DERECHO DE GRACIA DE INDULTO

Todas estas disposiciones legales sobre el indulto en el siglo XIX, así como la regulación sobre el indulto contenida en las constituciones españolas del siglo XIX, las cuales siguieron la tradición histórica jurídica española de la figura del indulto que hemos visto en el apartado X desde la época visigoda, asentaron las bases legales para el desarrollo de la Ley del Indulto de 1870.

5.1. TRAMITACIÓN

El proyecto de ley estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto fue presentado ante el Congreso por el ministro de Gracia y Justicia el 15 de diciembre de 1869. Esta ley llevaba siendo necesaria años, ya desde que en la Constitución de 1812 se sujeta el poder real del perdón a las leyes, y, sin embargo, como hemos visto anteriormente, durante más de cincuenta años solamente encontramos regulación acerca del indulto en Reales Decretos y Reales Órdenes. La necesidad de esta ley ya la constata el ministro en la explicación de motivos del proyecto de ley, al indicar que *“debe haber una ley con arreglo á cuyas disposiciones la Corona ha de ejercer tan preciosa prerrogativa.”*⁷²

A este proyecto de ley se le presentó una enmienda al segundo artículo, solicitando ORTIZ DE ZARATE que la Ley sobre la gracia de indulto no se apruebe mientras el trono de España esté vacío, aún no se había encontrado sucesor tras la destitución de la reina Isabel II, ya que, como establecía la Constitución, el poder del indulto corresponde al monarca.⁷³ En la exposición de esta enmienda, el diputado hace referencia a la práctica abusiva que venía caracterizando al poder del indulto en los últimos años, señalando casos de escándalos que se han dado con relación al indulto. Y expone que, siendo el objetivo acabar con la práctica abusiva y la

⁷² Diario de Sesiones, Apéndice octavo al núm. 185. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](http://www.congreso.es)

⁷³ *“La ley modificando las reglas que actualmente rigen en materia de indultos no se discutirá ni aprobará mientras se considere el Trono vacante”* Diario de Sesiones, Apéndice cuarto al núm. 281. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](http://www.congreso.es)

prodigalidad, la Ley que se propone no bastaría para ello. En el proyecto de ley se concede a los ministros una posición de poder desde la cual podrían muy fácilmente abusar del indulto.⁷⁴

Sin embargo, el principal tema a tratar en la intervención del diputado para exponer su enmienda al proyecto de ley versaba sobre la prerrogativa establecida en este proyecto que dejaba en manos de los tribunales sentenciadores la aplicación de la gracia. Así, en este sentido, declara esta prerrogativa como antimonárquica, ya que, como podemos ver, mediante este proyecto se relega al rey a una posición más secundaria a la hora de decidir sobre los indultos, dejando este poder a los tribunales sentenciadores.⁷⁵

Esta enmienda propuesta por ORTIZ DE ZARATE no fue objeto de debate ni respuesta en el Congreso, siendo rechazada por la Comisión. Podemos ver por lo tanto el fin tras siglos de la exclusividad del poder del indulto por parte del monarca, pasando este, en parte, a otros poderes del estado.

Continuando con la discusión sobre este proyecto de ley destaca la intervención de OCHOA, donde destaca que el carácter esencial del derecho de gracia es la arbitrariedad. Sin la arbitrariedad la gracia pasaría a convertirse en un poder judicial y no en un derecho, por ello que esta es parte esencial de este derecho.⁷⁶ Por extraño que parezca, este diputado defiende que el indulto debe ser arbitrario, cosa que se lleva intentando “arreglar y eliminar” desde principios del siglo XIX con las primeras constituciones. Sin embargo, a continuación,

⁷⁴ “ Y después de esto, después de haberse abusado tanto del indulto, se nos trae un proyecto de ley que si lo aprobamos, no tan solo no corregirá este abuso, sino que continuará como hasta aquí. .El proyecto es demasiado blando, concede demasiada latitud, y deja á los Ministros en posición de poder usar también de poder abusar de este derecho á nombre del Monarca cuando le haya, y ahora á nombre de la Monarquía” Diario de Sesiones, sesión del 16 de mayo de 1870, pág. 8027. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

⁷⁵ “es imposible y antimonárquico que la gracia de indulto se aplique por el tribunal: esta es una prerrogativa de la Corona, y por consiguiente debe aplicarse á nombre del Rey, sea el que fuere. Por eso creo que debiera tener intervención en la ley en que va á aplicarse una prerrogativa real, y que pudieran muy bien dejarse las cosas como están, esperando el Gobierno y las Cortes á que haya Monarca que sancione la ley en que se establezca el modo como se han de conceder los indultos. Ruego, pues, al Gobierno y á la comisión que retiren este proyecto que no hace falta, y que no afecta en nada á la legislación actual de indultos, porque al ver que con tanta facilidad se conceden éstos, los criminales cometen con más frecuencia delitos, y si cuentan con algún amigo poderoso, creen que es segura su impunidad.” Ibidem, pág. 8028

⁷⁶ “Yo creo que el carácter esencial del derecho de gracia es la arbitrariedad. Sin la arbitrariedad no se comprende semejante derecho; la arbitrariedad es esencial constitutivo; y digo que el carácter principal del derecho de gracia es la arbitrariedad, porque si le quitáis ese carácter y si anuláis restringís su ejercicio, convertís el derecho de gracia en una especie de poder judicial; hacéis un juicio de lo que debe ser una libérrima facultad; establecéis una instancia más con lo que debe ser la práctica de la conmiseración al arrepentimiento, y de la equidad á la dureza en ciertos casos de la ley.” Diario de Sesiones, sesión del 18 de mayo de 1870, pág. 8089. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

OCHOA matiza mínimamente su argumento, estableciendo que para que esta arbitrariedad exista en el indulto se debe reglamentar la forma de darlo. Y en la regulación de esto en el proyecto de ley encuentra erróneo el establecer condición necesaria para la concesión del indulto el perdón del ofendido, ya que esto supondría una reminiscencia del principio de “vindicta pública”, es decir, de la venganza como principio del derecho penal.⁷⁷

En la misma línea que OCHOA estaba ROMERO GIRÓN, el cual también destacó la esencialidad de la arbitrariedad en el indulto al decir que “*El principio fundamental del indulto o de la gracia reviste en algún modo el carácter de arbitrario*” y criticó también el precepto que establece el perdón del ofendido como condición necesaria para que se otorgue el indulto diciendo que “*no cabe que venga a intervenir absolutamente nadie más que el poder, y el estado en su representación más elevada [...] no cabe que se dé a nadie para pedir la gracia de indulto intervención de ningún género [...] decir: yo impongo ciertas condiciones para conceder el indulto, es una cosa que no puede admitirse. Pues esto es precisamente lo que dice el proyecto*”.⁷⁸ Por lo tanto, coincide con OCHOA en el que el perdón del ofendido no debería ser condición para otorgar la gracia de indulto

En nombre de la comisión respondió el señor SORNI contundentemente, desviando en su contestación a OCHOA la intervención hacia un debate terminológico al decir que no se puede decir derecho de gracia, ya que esta no es un derecho, sino que el indulto es una gracia que el estado tiene derecho a conceder. Declara también que el Rey no tiene derecho a perjudicar a la persona ofendida por el delito a la cual se le ha concedido un derecho por parte del poder judicial, y que por lo tanto es necesario el perdón de esta para la concesión del indulto.⁷⁹ Esta

⁷⁷ “pero para que la arbitrariedad exista en el derecho de gracia, como debe existir, es necesario que se reglamente, sí, la manera de impetrar el indulto y de obtener sus beneficios [...] Además, el proyecto tiene otro defecto gravísimo, Sres. Diputados, defecto que indica un gran retroceso en materia de derecho penal [...] esto, que revela un principio que podría pasar en otros tiempos, que establece el funesto principio de la vindicta pública, es decir, la venganza, como el capital del derecho penal.” Ibidem pág. 8089.

⁷⁸ Ibidem pág. 8098.

⁷⁹ “ El Sr. Ochoa llamaba á la gracia de indulto derecho de gracia; y yo, señores, francamente, no comprendo la armonía de esas dos palabras, que mutuamente se rechazan. ¿Hay derecho alguna vez á gracia? No; y puesto que no le hay, no se puede decir derecho de gracia. No hay, pues, jamás derecho á gracia, y esta locución es bajo todos conceptos inadmisibile. El indulto es una gracia que el poder supremo del Estado tiene el derecho de conceder [...]

El indulto es una gracia que el poder supremo del Estado tiene el derecho de conceder por las razones que S. S. ha emitido, y que yo no tengo necesidad de reproducir; pero ¿tiene el Jefe del Estado el derecho de perjudicar á aquel que ha sido ofendido, y á quien la ley, la justicia y una sentencia ejecutoria han declarado su derecho? De ninguna manera. ¿Puede, sin que perdone la ofensa la parte ofendida, conceder el indulto el poder supremo del Estado? De ninguna manera.” Ibidem pág. 8094.

afirmación no la acompañó en esta contestación de ningún argumento o razón, muy evidente le debió parecerle de primeras, hasta que contestó a ROMERO GIRÓN. En esta intervención criticó la idea de que no se puedan establecer condiciones al ejercicio del indulto, en este caso el perdón del ofendido, ya que, si el estado puede hacer “lo más”, indultar o rebajar la pena, porque no va a poder hacer “lo menos”, poner condiciones al ejercicio del indulto.⁸⁰

Tras estas discusiones parlamentarias llegaría el proyecto de ley del ministro de Gracia y Justicia a convertirse en Ley, no triunfando ninguna de las enmiendas propuestas por los diputados, y plasmándose en ella el ideario liberal que tanto caracterizaba a la época. Esta ley, que en principio tendría un carácter provisional a la espera de regular la gracia del indulto más detalladamente en otro texto legal, ha perdurado hasta nuestros días, habiendo sufrido tan solo tres mínimas reformas, 1927, 1988 y 2015; perdurando hoy en día la mayoría de los preceptos sobre el indulto que se establecieron en 1870 y que vamos a analizar a continuación.

5.2. CONTENIDO DE LA LEY

5.2.1. Tipos de indulto

Respecto a los beneficiarios que pueden acogerse a la gracia de indulto, esta ley sólo regula los indultos particulares, ya que, para conceder un indulto general, como establecía la constitución de 1869, el rey debía estar autorizado por una ley especial, autorización que no se menciona en la presente ley.

Respecto a las condiciones que se imponen para otorgarlo, podemos distinguir dos figuras. Primero los indultos sin condiciones, que son aquellos que solo tienen las condiciones propias a todos los indultos, redactadas en el artículo 15, que son que el indulto no cause perjuicio a otra persona y que el condenado obtenga el perdón de la parte ofendida.⁸¹ Segundo

⁸⁰ “Pues dónde está comprendido lo más, ¿no está comprendido lo menos? Si Puede indultar completamente de la pena el poder supremo del Estado; sí puede rebajar esa pena, ¿no ha de poder, al hacer esa rebaja, al acordar el indulto de la pena, imponer las condiciones que crea convenientes, que crea de justicia, de equidad de conveniencia pública, como dice la ley?” Ibidem pág. 8100

⁸¹ “Art. 15. Serán condiciones tácitas de todo indulto:
1.ª Que no cause perjuicio a tercera persona o no lastime sus derechos.
2.ª Que el penado haya de obtener, antes de gozar de la gracia, el perdón de la parte ofendida,”
Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto, art. 15. En: [BOE.es - BOE-A-1870-4759 Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.](#)

encontramos los indultos con condiciones, que son aquellos indultos en los que se le impone al penado cualquier tipo de “*condiciones que la justicia, la equidad o la utilidad pública aconsejen.*”⁸² Del cumplimiento de estas condiciones ya hablaremos en los efectos del indulto.

Por último, podemos diferenciar los indultos por su extensión. Aquí encontramos dos tipos de indultos, el total y el parcial. El indulto total comprende “*la remisión de todas las penas a que hubiese sido condenado y que todavía no hubiese cumplido el delincuente.*”⁸³ Para entregar este tipo de indulto se establecen dos condiciones: la primera, que existan razones de justicia, equidad o utilidad pública; y la segunda, que el tribunal sentenciador y el Consejo de Estado emitan un juicio de valor respecto a la concesión del indulto.⁸⁴ En cambio, el indulto parcial es aquel que conlleva “*la remisión de alguna o algunas de las penas impuestas, o de parte de todas en que hubiese incurrido y no hubiese cumplido todavía el delincuente [...] también indulto parcial la conmutación de la pena o penas impuestas al delincuente en otras menos graves.*”⁸⁵ Para esta última forma de indulto parcial, la conmutación de penas, se establecen dos formas de proceder. La primera, se basa en reducir la pena impuesta por una que sea menos grave y se encuentre en la misma escala gradual. La propia ley establece que este será el procedimiento de preferencia. La segunda forma de conmutación se basa en reducir la pena por otra de una escala distinta. Esta forma tiene dos requisitos: que el tribunal sentenciador y el Consejo de Estado emitan un juicio de valor respecto a la concesión y que el propio penado acepte este indulto.⁸⁶ Esta disposición destaca ya que es la primera en toda la regulación histórica del indulto en la que se establece la aceptación del condenado como requisito para el indulto.

⁸² Ibidem, art. 16

⁸³ Ibidem, art. 4

⁸⁴ “*Art. 11. El indulto total se otorgará a los penados tan sólo en el caso de existir a su favor razones de justicia, equidad o utilidad pública, a juicio del Tribunal sentenciador y del Consejo de Estado.*” Ibidem, art. 11

⁸⁵ Ibidem, art. 4

⁸⁶ “*Art. 12. En los demás casos se concederá tan sólo el parcial, y con preferencia la conmutación de la pena impuesta en otra menos grave dentro de la misma escala gradual. Sin embargo, de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá también conmutarse la pena en otra de distinta escala cuando haya méritos suficientes para ello, a juicio del Tribunal sentenciador o del Consejo de Estado, y el penado además se conformare con la conmutación.*” Ibidem, art. 12

5.2.2. *Solicitantes de la gracia de indulto.*

Las solicitudes de la gracia de indulto pueden tener dos tipos de carácter, dependiendo de quien inicie dicha solicitud. Primero, nos encontramos con las solicitudes de carácter oficial, que serán las propuestas por el Tribunal sentenciador o el Tribunal Supremo, o el fiscal de estos tribunales; o por instancia del Gobierno.⁸⁷ Por otro lado, tenemos las solicitudes de indulto iniciadas a instancia de un particular, de carácter particular. En este sentido, podrán solicitar el indulto “*los penados, sus parientes o cualquiera otra persona en su nombre, sin necesidad de poder escrito que acredite su representación.*”⁸⁸ Por lo tanto, podrá solicitarlo cualquier persona, no siendo necesario que sea en representación del condenado, por lo que no será necesario el consentimiento ni el conocimiento del condenado, lo podrá hacer la persona por sí misma por cualquier motivo que vea procedente.

5.2.3. *Beneficiarios de la gracia de indulto*

En la Ley se establece que los condenados por toda clase de delitos podrán beneficiarse de la gracia de indulto,⁸⁹ pero se establecen ciertos casos en los cuales la persona no podrá beneficiarse de la gracia de indulto.

Estos casos son tres: las personas que aún no han sido condenados por sentencia firme, las personas que no se encuentran a disposición del Tribunal sentenciador para que cumplan la condena impuesta y por último los reincidentes en cualquier delito que ya hubieran sido condenados anteriormente. Sin embargo, en este último requisito existe una excepción, ya que en el caso de que, o el Consejo de Estado o el Tribunal sentenciador establecieran que existen argumentos de justicia, equidad o conveniencia pública para entregarle al condenado el indulto.⁹⁰

⁸⁷ “Art. 20. Puede también proponer el indulto el Tribunal sentenciador, o el Tribunal Supremo, o el Fiscal de cualquiera de ellos [...]

Art. 21. Podrá también el Gobierno mandar formar el oportuno expediente, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, para la concesión de indultos que no hubiesen sido solicitados por los particulares ni propuestos por los Tribunales de Justicia.” Ibidem, arts. 20 y 21

⁸⁸ Ibidem, art. 19

⁸⁹ “Art. 1. Los reos de toda clase de delitos podrán ser indultados, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, de toda o parte de la pena en que por aquéllos hubiesen incurrido.” Ibidem art. 1

⁹⁰ “Art. 2. Se exceptúan de lo establecido en el artículo anterior:

Sin embargo, estos requisitos que hemos analizado no se podrán aplicar a los condenados por una serie de delitos. Estos delitos son los comprendidos en los capítulos 1.º y 2.º, tít. 2.º, libro 2.º, y capítulos 1.º, 2.º y 3.º, tít. 3.º del Código Penal.⁹¹ Estos delitos corresponden a los delitos de lesa majestad, contra las Cortes, el Consejo de Ministros y contra la forma de Gobierno; los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución; los delitos de rebelión; y los delitos de sedición.

5.2.4. *Delitos que pueden indultarse.*

Como hemos visto anteriormente, pueden ser indultados los condenados por cualquier tipo de delitos. Por lo tanto, no se establece ninguna prohibición de indultar por la comisión de ningún delito, rompiendo con la tradición de nuestro derecho de prohibir el indulto a ciertos delitos, destacando los delitos de traición y alevosía que fueron prohibidos ya desde la época de las cortes de Briviesca.

5.2.5. *Penas que pueden indultarse.*

Mediante la gracia de indulto podrán perdonarse *“las penas accesorias, con exclusión de las principales y viceversa, a no ser de aquellas que sean inseparables por su naturaleza y efectos.”*⁹² Sin embargo, se prohíbe que se indulte el pago por parte del condenado de los gastos del juicio y las costas procesales, pero se permite que se indulte la pena subsidiaria que se origina por insolvencia a la hora de pagar estos conceptos.⁹³

1.º Los procesados criminalmente que no hubieren sido aún condenados por sentencia firme.

2.º Los que no estuvieren a disposición del Tribunal sentenciador para el cumplimiento de la condena.

3.º Los reincidentes en el mismo o en otro cualquiera delito por el cual hubiesen sido condenados por sentencia firme. Se exceptúa, sin embargo, el caso en que, a juicio del Tribunal sentenciador o del Consejo de Estado, hubiera razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública para otorgarle la gracia.” Ibidem, art. 2

⁹¹ “Art. 3. Lo dispuesto en el artículo anterior no será aplicable á los penados por delitos comprendidos en los capítulos 1.º y 2.º, tít... 2.º, libro 2.º, y capítulos 1.º, 2.º y 3.º, tít. 3.º del mismo libro del Código penal últimamente reformado.” Ibidem art. 3

⁹² Ibidem, art 7

⁹³ “Art. 9. No se podrá conceder indulto del pago de los gastos del juicio y costas procesales que no correspondieren al Estado; pero sí de la pena subsidiaria que el penado insolvente hubiere de sufrir por este concepto.” Ibidem art. 9

5.2.6. Procedimiento

- Iniciación.

Como ya hemos visto anteriormente, la solicitud de indulto puede tener carácter oficial o carácter particular. Independientemente de quien solicite el indulto, estas deberán dirigirse “*al Ministro de Gracia y Justicia por conducto del Tribunal sentenciador, del Jefe del Establecimiento o del Gobernador de la provincia en que el penado se halle cumpliendo la condena, según los respectivos casos.*”⁹⁴ Estas solicitudes tan solo suspenderán el cumplimiento de la pena impuesta al delincuente en el caso de que este estuviera condenado a muerte.⁹⁵

- Instrucción.

El ministro de Gracia deberá remitir las solicitudes de indulto que le han llegado al Tribunal sentenciador, para que este elabore un informe,⁹⁶ salvo en los casos en los que la solicitud provenga del propio Tribunal sentenciador o del Supremo, que acompañarán junto a la solicitud este informe⁹⁷. En este se deberán detallar numerosos datos del penado como son: “*la edad, estado y profesión del penado, su fortuna si fuere conocida, sus méritos y antecedentes, si el penado fue con anterioridad procesado y condenado por otro delito, y si cumplió la pena impuesta o fue de ella indultado, por qué causa y en qué forma, las circunstancias agravantes o atenuantes que hubiesen concurrido en la ejecución del delito, el tiempo de prisión preventiva que hubiese sufrido durante la causa, la parte de la condena que hubiere cumplido, su conducta posterior a la ejecutoria, y especialmente las pruebas o indicios de su arrepentimiento que se hubiesen observado, si hay o no parte ofendida, y si el indulto perjudica el derecho de tercero, y cualesquiera otros datos que puedan servir para el mejor*

⁹⁴ Ibidem, art. 22

⁹⁵ “Art. 32. La solicitud o propuesta de indulto no suspenderá el cumplimiento de la sentencia ejecutoria, salvo el caso en que la pena impuesta fuese la de muerte, la cual no se ejecutará hasta que el Gobierno haya acusado el recibo de la solicitud o propuesta al Tribunal sentenciador.” Ibidem. art 32

⁹⁶ “Art. 23. Las solicitudes de indulto, incluidas las que directamente se presentaren al Ministro de Gracia y Justicia, se remitirán a informe del Tribunal sentenciador” Ibidem, art. 23

⁹⁷ “Art. 27. Los Tribunales Supremo o sentenciador que de oficio propongan al Gobierno el indulto de un penado, acompañarán desde luego con la propuesta el informe y documentos a que se refieren los artículos anteriores.” Ibidem art. 27

esclarecimiento de los hechos, concluyendo por consignar su dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia.”⁹⁸ Además, junto con el informe deberán remitir al Ministro de Gracia y Justicia el historial penal y el testimonio de la sentencia del condenado.⁹⁹

Además, también deberá el ministro solicitar al jefe de establecimiento penitenciario donde se encontraba el condenado o al Gobernador de la Provincia de residencia del condenado, en el caso de que la pena impuesta no fuera de privación de libertad, un informe sobre la conducta de este durante el cumplimiento de la pena; y además deberá oír a la parte agraviada por el delito cometido por el condenado y al Fiscal.¹⁰⁰

Por último, tras la recepción de este informe, el Ministro de Gracia y Justicia deberá remitir todo el expediente, compuesto por el informe del tribunal sentenciador y los documentos que acompañe, el informe del jefe del establecimiento penitenciario o del gobernador de la provincia, y las alegaciones del Fiscal y de la parte agraviada por el delito, si la hubiera; al Consejo de Estado, para que este órgano decida sobre la justicia, equidad o conveniencia de la concesión del indulto, elaborando un informe que se añadirá al expediente.¹⁰¹

Sin embargo, existe una excepción a todo este proceso de instrucción del indulto, la cual elimina la obligatoriedad de, para tomar la decisión sobre el indulto, tener en cuenta estos informes del Tribunal sentenciador y del Consejo de Estado, por lo que no haría falta solicitarlos. Esta excepción será solamente válida en el caso de que se quiera conmutar la pena de muerte o las penas que imponen los capítulos 1.º y 2.º, tít. 2.º, libro 2.º, y capítulos 1.º, 2.º y 3.º, tít. 3.º del mismo, libro del Código penal.¹⁰²

⁹⁸ Ibidem, art. 25

⁹⁹ “Art. 26. El Tribunal sentenciador remitirá con su informe al Ministro de Gracia y Justicia la hoja histórico-penal y el testimonio de la sentencia ejecutoria del penado” Ibidem art 26

¹⁰⁰ “Art. 24. Este pedirá, a su vez, informe sobre la conducta del penado al Jefe del establecimiento en que aquél se halle cumpliendo la condena, o al Gobernador de la provincia de su residencia, si la pena no consistiese en la privación de libertad, y oirá después al Fiscal y a la parte agraviada si la hubiere.” Ibidem art 24

¹⁰¹ “Art. 28. El Ministro de Gracia y Justicia remitirá después el expediente al Consejo de Estado para que la Sección de Gracia y Justicia del mismo informe a su vez sobre la justicia, equidad o conveniencia de la concesión de indulto.” Ibidem art 28

¹⁰² “Art. 29. Sin embargo de lo dispuesto en los artículos anteriores, podrá concederse la conmutación de la pena de muerte y las impuestas por los delitos comprendidos en los capítulos 1.º y 2.º, tít. 2.º, libro 2.º, y capítulos 1.º, 2.º y 3.º, tít. 3.º del mismo, libro del Código penal últimamente reformado, sin oír previamente al Tribunal sentenciador ni al Consejo de Estado.” Ibidem art 29

- Decisión y ejecución

La decisión sobre si otorgar o no la gracia de indulto a uno o más condenados corresponde al Consejo de Ministros. Este deberá oír al Tribunal sentenciador y al Consejo de Estado, por medio de los informes que estos emitan en relación con el indulto, salvo en el caso expuesto anteriormente, donde se elimina la obligatoriedad de escuchar a estos dos órganos. En el caso de que decida conceder el indulto, lo deberá hacer mediante un decreto motivado y acordado.¹⁰³

Respecto a la ejecución del indulto, esta corresponderá “*indispensablemente al Tribunal sentenciador*”¹⁰⁴, el cual solamente lo ejecutará en el caso de que el indultado cumpla con todas las condiciones que se establezcan en el indulto, a no ser que no pueda cumplirlas por la naturaleza de estas.¹⁰⁵

Sin embargo, el Tribunal sentenciador no podrá ejecutar el indulto y este será nulo en el caso de que en la concesión de este no se exprese la pena principal sobre la que recae el indulto.¹⁰⁶

5.2.7. Efectos

El indulto comenzará a surtir efectos desde la publicación en la Gaceta del decreto del Consejo de Ministros, momento en el cual el Tribunal sentenciador se dispondrá a ejecutarlo siguiendo las reglas vistas anteriormente. El primero de los efectos común a todos los indultos que

¹⁰³ “Art. 30. La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en decreto motivado y acordado en Consejo de Ministros, que se insertará en la Gaceta.” Ibidem art 30

¹⁰⁴ Ibidem art. 31

¹⁰⁵ “Art. 17. El Tribunal sentenciador no dará cumplimiento a ninguna concesión de indulto cuyas condiciones no hayan sido previamente cumplidas por el penado; salvo las que por su naturaleza no lo permitan.” Ibidem art. 17

¹⁰⁶ “Art. 5. Será nula y no producirá efecto ni deberá ejecutarse por el Tribunal a quien corresponda la concesión del indulto en que no se hiciese mención expresa a lo menos de la pena principal sobre que recaiga la gracia.” Ibidem art. 5

podemos ver es que este es “*por su naturaleza irrevocable con arreglo a las cláusulas con que hubiera sido otorgado*”.¹⁰⁷

Por otro lado, el principal efecto del indulto es la remisión o conmutación, según se establezca, de la pena o penas que son establecidas en el indulto. Pero podemos ver diferentes efectos según el indulto.

En el caso de que se otorgue el indulto de la pena principal, también se indultaron las penas accesorias a la pena principal que se establecieron a la hora de condenar al delincuente. Pero existe una excepción, ya que tanto las penas accesorias de inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos y sujeción a la vigilancia de la autoridad, como la indemnización civil que corresponda, no se indultarán junto a la pena principal.¹⁰⁸

En el caso de que se decida indultar al condenado una pena pecuniaria, esta tiene solo “*eximirá al indultado del pago de la cantidad que aún no hubiese satisfecho, pero no comprenderá la devolución de la ya pagada, a no ser que así se determine expresamente*”.¹⁰⁹

En la conmutación de penas, la conmutación de la pena principal provocará que las penas accesorias también queden conmutadas de la misma forma que la principal, salvo que se estableciera otra cosa en el propio indulto¹¹⁰. Sin embargo, si el indultado no cumple la pena que resta tras la conmutación, se entenderá que la conmutación queda sin efecto.¹¹¹

¹⁰⁷ Ibidem, art 18

¹⁰⁸ “Art. 6. El indulto de la pena principal llevará consigo el de las accesorias que con ella se hubiesen impuesto al penado, a excepción de las de inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos y sujeción a la vigilancia de la Autoridad, las cuales no se tendrán por comprendidas si de ellas no se hubiese hecho mención especial en la concesión. Tampoco se comprenderá nunca en ésta la indemnización civil.” Ibidem, art 6

¹⁰⁹ Ibidem, art 8

¹¹⁰ “Art. 13. Conmutada la pena principal, se entenderán también conmutadas las accesorias por las que correspondan, según las prescripciones del Código, a la que hubiere de sufrir el indultado. Se exceptúa, sin embargo, el caso en que se hubiese dispuesto otra cosa en la concesión de la gracia.” Ibidem art 13

¹¹¹ “Art. 14. La conmutación de la pena quedará sin efecto desde el día en que el indultado deje de cumplir, por cualquiera causa dependiente de su voluntad, la pena a que por la conmutación hubiere quedado sometido.” Ibidem art 14

6. EL INDULTO TRAS LA LEY DE 1870

6.1. Restauración, 2ª República y Franquismo

La siguiente gran norma que regula el indulto tras la ley de 1870 es la Constitución de 1876. Esta se limitó a reproducir lo que se venía regulando en las últimas cartas magnas, estableciendo tan solo que corresponderá al Rey el ejercicio del indulto con arreglo a las leyes.¹¹² Por lo tanto se deja la regulación del indulto bajo la ley del 1870.

EL debate sobre el indulto no se retoma hasta la 2ª República, en la que se aplica en la Constitución de 1931 una nueva formulación para la regulación del derecho de indulto. En el artículo 102 de esta se establece lo siguiente: “*Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento. No se concederán indultos generales. El Tribunal Supremo otorgará los individuales a propuesta del sentenciador, del Fiscal, de la Junta de Prisiones o a petición de parte. En los delitos de extrema gravedad podrá indultar el Presidente de la República, previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable*”.¹¹³ Por lo tanto, durante la República se le retira el derecho de indulto al monarca, pero en vez de pasar al nuevo jefe de estado, el presidente de la República, el ejercicio del indulto pasa a pertenecer al Parlamento, y de forma excepcional al presidente de la República. Además, esta norma termina definitivamente con los indultos generales (recordemos que por la constitución de 1869 se permitían, pero debían estar regulados por una ley especial que nunca se llevó a cabo).

Sin embargo, en el debate sobre esta Constitución en el Congreso de los Diputados en 1931 se propusieron dos enmiendas a este artículo, en las que se quería legalizar los indultos generales. Una de estas enmiendas pedía suprimir del artículo 102 la prohibición de conceder indultos generales,¹¹⁴ y la otra pedía sustituir la capacidad del Presidente de la República de indultar los delitos de extrema gravedad por la facultad de conceder indultos generales, pero a propuesta

¹¹² Artículo 54: Corresponde además, al rey: [...] Tercero. Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.” Constitución de 1876, Art. 54.3º. En: [Constitución de 1876 | Senado de España](#)

¹¹³ Constitución de 1931, Art. 102. En: [El Senado entre 1834 y 1923. Legislatura: detalle | Senado de España](#)

¹¹⁴ “*Los Diputados que suscriben tienen el honor de proponer a la Cámara la siguiente enmienda al art. 102 del proyecto de Constitución: Se suprimirá en dicho artículo su segundo punto, que dice: “No serán concedidos indultos generales.”* Diario de Sesiones, apéndice tercero al N.º 70 de la sesión del 6 de noviembre de 1931. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

del gobierno o del parlamento.¹¹⁵ Sin embargo, como hemos podido ver, el espíritu prohibitivo de los indultos generales que tantos años llevaba en nuestro derecho.

Durante la época franquista la regulación del derecho de indulto fue nula, dejando atrás el debate sobre el indulto y declarando la vigencia de la Ley de 1870 a través del Decreto de 22 de abril de 1938, en el que tan solo se incluían pequeños cambios a la regulación de la Ley de 1870.

6.2. El indulto en la democracia.

Con la llegada de la democracia a España llega la vigente Constitución de 1978, en la que se retoma la regulación del indulto. La regulación del indulto esta presente en tres artículos de la Constitución. El ejercicio del derecho al indulto se le concede al Rey, pero limitado a la regulación de la ley, y prohibiéndose de nuevo los indultos generales.¹¹⁶ Además, se prohíbe conceder el indulto en los casos de responsabilidad criminal del presidente del gobierno y de los demás miembros de este,¹¹⁷ y se establece que la iniciativa popular para las proposiciones de ley no procederá en materia de indulto.¹¹⁸

El debate sobre el indulto al elaborar la Constitución fue inexistente, utilizando las mismas formulas legales históricas que hemos visto anteriormente (con meros matices como los

¹¹⁵ “Los Diputados que suscriben proponen la siguiente enmienda al proyecto de Constitución. Artículo 102. Solo el Parlamento podrá conceder amnistías. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno o del Parlamento, podrá conceder indultos generales. Los individuales podrá concederlos el Tribunal Supremo a propuesta del Tribunal sentenciador o a petición del reo, de su defensor o de alguna de las colectividades a que perteneciera antes de delinquir.” Diario de Sesiones, apéndice cuarto al N.º 73 de la sesión del 12 de noviembre de 1931. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](http://Diario de Sesiones :: Serie histórica (congreso.es))

¹¹⁶ “Corresponde al Rey: ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.” Constitución Española [C.E.]. Art. 62.i). BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

¹¹⁷ “1.La responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
2.Si la acusación fuere por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría del mismo.
3.La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”. Constitución Española [C.E.]. Art. 102. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

¹¹⁸ “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley [...].No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Constitución Española [C.E.]. Art. 87.3. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

artículos 102 y 87.3), siendo el único debate una propuesta de enmienda al artículo 54 h) del anteproyecto de la Constitución (en el que se regulaba el indulto), en la que se propuso la siguiente redacción para dicho artículo: “*Corresponde al Rey, con arreglo a la Constitución y a las leyes: j) Conceder indultos particulares, a propuesta del Presidente del Tribunal Supremo.*”¹¹⁹ Con esta enmienda se intenta judicializar el ejercicio del indulto por parte del Rey, que, como hemos visto, no prosperó, y con esto termina el debate sobre el indulto en la elaboración de esta Carta Magna.

Como hemos dicho, en la Constitución se establece que el ejercicio del derecho de gracia se llevará a cabo con arreglo a ley. En lugar de llevar a cabo una redacción de una nueva ley que regule el indulto, se decidió modificar la ley de 1870, a través de la Ley 1/1988 de 14 de enero, adaptando la regulación a lo establecido en la Constitución mediante la modificación de 13 de los 32 artículos que contenía la ley con el principal objetivo agilizar el proceso por el cual se otorgaba el indulto, debido al gran número de solicitudes de indulto. Esta última norma sigue en vigor hoy en día sin reforma alguna, salvo una actualización el 31 de marzo de 2015.

¹¹⁹ Enmiendas presentadas al anteproyecto de la Constitución de 1978. Enmienda N.º 503. En: [Constitución Española \(congreso.es\)](http://www.congreso.es)

7. CONCLUSIONES

Como hemos podido ver en este trabajo, el derecho de gracia lleva siendo parte de los ordenamientos jurídicos de la sociedad desde la antigüedad. La regulación en España de la gracia del indulto es, como hemos podido ver a lo largo del trabajo, fruto de un largo desarrollo histórico-jurídico que se desarrolla en España desde la época visigoda. Sin embargo, esta regulación no se desarrolla en profundidad durante mucho tiempo, repitiendo durante los siglos las mismas fórmulas jurídicas para regular esta figura, hasta el siglo XIX, en el cual el debate sobre la figura del indulto sufre una gran expansión, y por lo tanto su regulación. A lo largo de todas estas regulaciones, el indulto se ve como una figura jurídica propiedad del monarca, que puede utilizar como le plazca, ya que los límites a este son mínimos. Esto, en mi opinión, es un gran reflejo de como era la sociedad de la época, en la cual el rey tenía todos los poderes del estado, al cual se le veía como un enviado divino para gobernar el país, por lo que la figura de la gracia como exclusiva del monarca puede provenir de la gracia divina del catolicismo, por la cual Dios perdona los pecados a las personas por su misericordia.

El pensamiento liberal que predominó en el siglo XIX perfiló de manera muy importante la regulación del indulto. Ya hemos podido ver como a lo largo de las constituciones de este siglo la regulación del indulto se va perfilando hacia una figura más liberal, principalmente sujetando el ejercicio del derecho de gracia por parte del monarca a la ley y eliminando los indultos generales, seguramente debido a la idea de derecho penal que dominó la regulación penal de la época basada en la individualización de la pena, por lo que el indulto debía ser también individualizado.

La regulación del indulto llega a su culmen con la Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto, en la cual se recoge una regulación exhaustiva como nunca se había hecho sobre el ejercicio del indulto. Esta ley fue el culmen del pensamiento que se había desarrollado en España desde la Constitución de 1812 basado en regular de forma exhaustiva el indulto para poner fin a la práctica abusiva que venía caracterizando el ejercicio de esta figura a lo largo de los siglos.

Sin embargo, esta gran labor regulatoria no se ha desarrollado más allá de esta ley, quedando la regulación y el debate político sobre el indulto estancado desde entonces. Durante todo el siglo XX y el siglo XXI no se renueva la regulación sobre el indulto, remitiéndose la regulación

actual democrática la regulación introducida en esta Ley de 1870, incluyendo tan solo unas reformas mínimas para acelerar el proceso de concesión de indultos.

EL debate público sobre el indulto ha tomado mucha importancia en los últimos años, especialmente desde la decisión del gobierno de indultar a los condenados por el proceso independentista catalán, y mucha gente se pregunta si esta figura debería seguir existiendo en nuestro ordenamiento jurídico o si necesita algún tipo de reforma sustancial. Por ello pienso que es importante el análisis llevado a cabo en este trabajo para poder conocer como ha sido el desarrollo de esta figura a lo largo de los siglos, en especial como se desarrollo todo el debate durante el siglo XIX y durante la tramitación de la Ley de 1870, ya que esta es la base regulatoria del indulto hoy en día.

En mi opinión, el problema de la no actualización de la regulación de la gracia del indulto no está en que la norma que utilizamos hoy en día, la Ley de 1870 reformada, se haya quedado desactualizada, ya que con las pocas reformas sufridas ha sido suficiente para que el indulto (básicamente el procedimiento para concederlo, que es lo principal regulado en la ley) no quede desactualizado. Creo que el problema radica en la falta de debate sobre la propia figura del indulto, si debiera de existir o no, o limitarse más o menos, ya que incluso en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978 no hubo debate alguno, limitándose a copiar la formula desarrollada durante todo el siglo XIX. Este debate es inexistente, salvo como he dicho antes durante un tiempo por el proceso independentista catalán, pero incluso este debate, que tubo mucho eco social, se ha ido apagando con el paso del tiempo.

8. BIBLIOGRAFÍA

Fuero Juzgo. En: [Fuero Juzgo por la Real Academia Española 1815 \(boe.es\)](http://boe.es)

Leyes del Estilo, Y declaraciones sobre las leyes del Fuero. En: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/2872>

Castella. (1807). *Las siete partidas del Rey don Alfonso el Sabio*. En la Imprenta Real. Disponible en: [Las Siete Partidas del rey don Alfonso el Sabio - Castella - Google Libros](#)

Las siete Partidas. En: [Las Siete Partidas del rey don Alfonso el Sabio - Castella - Google Libros](#)

Ordenamiento de Briviesca. Disponible en: datos.bne.es

Ordenanzas reales de Castilla. En: https://books.google.tt/books?id=DrSWrl78_14C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

Novísima recopilación. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1993-63&tipo=L&modo=2

Estatuto de Bayona de 1808. En: [La primera Constitución española : El Estatuto de Bayona / Ignacio Fernández Sarasola | Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes \(cervantesvirtual.com\)](#)

Constitución de 1812. En: [consti1812.doc \(cepc.gob.es\)](http://cepc.gob.es/consti1812.doc)

Constitución de 1837. En: [CONSTITUCIÓN DE 1837 \(congreso.es\)](http://congreso.es/CONSTITUCION_DE_1837)

Constitución no promulgada de 1856. En: [constinp1856.doc \(cepc.gob.es\)](http://cepc.gob.es/constinp1856.doc)

Acta adicional a la Constitución de 1845. En: [consti1845.doc \(cepc.gob.es\)](http://cepc.gob.es/consti1845.doc)

Constitución de 1869. En: [CONSTITUCIÓN DE 1869 \(congreso.es\)](http://congreso.es/CONSTITUCION_DE_1869)

Código Penal de 1822. En: [Código penal español ... sancionado por el Rey, y mandado promulgar en 9 de ... - Spain - Google Libros](#)

Ley de 18 de junio de 1870 del derecho de gracia de indulto. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1870-4759>

Constitución de 1876. En: [Constitución de 1876 | Senado de España](#)

Constitución de 1931. En: [El Senado entre 1834 y 1923. Legislatura: detalle | Senado de España](#)

Constitución Española [C.E.]. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

Linde Paniagua, Enrique., Amnistía e indulto en España, Madrid, 1976

Mousourakis, G. (2017). The historical and institutional context of Roman law. Routledge.

HERRERO BERNABÉ. IRENE. (2012). Revista de Derecho UNED, Núm. 10. En: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/download/11113/10641>

García San Martín, J. (2006). El control jurisdiccional del indulto particular. Facultad de Ciencias Jurídicas de la ULPGC. En: <https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/1997/1/3075.pdf>

PADRINO, A. T. (2021). Matrimonio, prohibiciones matrimoniales y concubinato en derecho romano. Dykinson, S.L. En: https://books.google.es/books?id=5XAnEAAAQBAJ&dq=abolitio+p%C3%BAblica+derecho+romano&hl=es&source=gbs_navlinks_s

Suanzes-Carpegna, J. V. (1983). La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional. Revista de derecho político, (20), pág. 95. En:

https://www.edu.xunta.gal/centros/iessanchezcanton/aulavirtual/pluginfile.php/61836/mod_resource/content/1/an%C3%A1lise%20da%20constitu%C3%B3n%20de%201837.pdf

Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión de 15 de octubre de 1811.

En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión de 22 de mayo de 1869.

En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, Apéndice cuarto al núm. 281. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, Apéndice octavo al núm. 185. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, sesión del 16 de mayo de 1870. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, sesión del 18 de mayo de 1870. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, apéndice tercero al N.º 70 de la sesión del 6 de noviembre de 1931. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diario de Sesiones, apéndice cuarto al N.º 73 de la sesión del 12 de noviembre de 1931. En: [Diario de Sesiones :: Serie histórica \(congreso.es\)](#)

Diccionario de Martínez Alcubillas, 1878. En: [Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico > Diccionario de la Administración Española : compilación... \(mcu.es\)](#)

Enmiendas presentadas al anteproyecto de la Constitución de 1978. Enmienda N.º 503. En: [Constitución Española \(congreso.es\)](#)

La Gaceta de Madrid, de 17 de julio de 1830. En: [A00349-00349.pdf \(boe.es\)](#)

La gaceta de Madrid, de 23 de abril de 1836. En: [A00002-00002.pdf \(boe.es\)](#)

La Gaceta de Madrid, núm. 73, de miércoles 14 de marzo de 1866. En: [A00001-00001.pdf \(boe.es\)](#)

La gaceta de Madrid, núm. 345, del martes 11 de diciembre de 1866. En: [A00001-00001.pdf \(boe.es\)](#)