

# EXPLICANDO TREINTA AÑOS DE INDULTOS: 1982-2014\*

DARÍO BADULES IGLESIAS\*\*

**Resumen:** Los indultos son uno de los instrumentos de la política penitenciaria más controvertidos desde el punto de vista democrático. Sirviéndome de la teoría del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones, elaboro un modelo estadístico que permite analizar la racionalidad de dicha concesión de indultos para 1982-2014. Las principales conclusiones a las que llego son que los indultos vienen determinados por la opinión pública, la propia dinámica de la institución y, en menor medida, por la severidad de la cuestión penitenciaria. El signo político del gobierno no es determinante en la concesión de indultos.

**Palabras clave:** Indultos, política penitenciaria, política criminal, agendas, equilibrio interrumpido.

**Abstract:** Pardons are one of the most controversial instruments of the prison policy from a democratic point of view. Using the punctuated equilibrium theory by Baumgartner and Jones, I construct a statistical model that allows me to analyze the rationality of the clemency power from 1982 to 2014. The main conclusions are: pardons are determined by public opinion, the dynamic of the institution itself and, to a lesser extent, by the severity of the prison system. The political affiliation of the Executive does not show a statistical significance.

**Keywords:** Pardons, penitentiary policy, criminal policy, agendas, punctuated equilibrium.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; 1. Objeto del estudio; 2. La importancia de los indultos; 3. Proceso de concesión de indultos; 4. Teoría e hipótesis de la concesión de indultos; II. EXPLICANDO TREINTA AÑOS DE INDULTOS; 1. Estado de la cuestión; 2. Selección de variables y metodología; 3. Modelos explicativos de la concesión de indultos; A. Subhipótesis y metodología; B. Resultados de los modelos: análisis de la hipótesis; III. CONCLUSIONES; IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA; ANEXO I - Modelos MCO; ANEXO II - Figuras y tablas.

\* Fecha de recepción: 2 de abril de 2016.

Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2016.

\*\* Primer premio en la modalidad Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la V Edición del Premio Jóvenes Investigadores. Graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es becario del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza. Correo electrónico: dbadules91@gmail.com. Este trabajo forma parte de la obra más amplia *Yo te perdono: Los indultos en el marco de la política penitenciaria en España*, ed. Libros.com (2016), publicada tras una campaña de micromecenazgo.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Objeto del estudio

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

Merece la pena hacer referencia a las funciones que los indultos tienen en nuestro sistema, según Madrid: en primer lugar, tendrían una función *mitigadora* de situaciones donde la estricta aplicación de la Ley conllevaría consecuencias injustas (art. 4.3 del Código Penal [en adelante, CP]); la segunda, consistiría en un *premio* al ya penado y encarcelado (art. 206.1 del Reglamento Penitenciario [en adelante, RP]); la tercera, en una *expresión de apoyo* a personas y grupos por parte del Gobierno; y la cuarta, en la *pacificación social en situaciones excepcionales*, como quizás, por ejemplo, el indulto de penados por insumisión al servicio militar obligatorio<sup>1</sup>.

Es necesario conocer algo mejor los devenires normativo-institucionales por los que ha transitado la institución del indulto, para lo que me remito a la escueta cronología de la Tabla 1. Se trata, en efecto, de una ley muy antigua ya, de 1870, reformada muy levemente en 1988 para adecuar la redacción a la práctica sobre concesión de indultos y, además, para suprimir la necesidad de motivación. Dos hechos relevantes han delimitado la práctica de la concesión de indultos, a saber: la prohibición de indultos generales impuesta por la CE de 1978 y la más reciente sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, TS; vid. nota) que exige la justificación de las razones de equidad o justicia que permiten el indulto, con un alcance por otra parte muy limitado<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> MADRID PÉREZ, A., «El indulto como excepción. Análisis de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012», *Revista Crítica penal y Poder*, núm. 6, 2014, pp. 115-116.

<sup>2</sup> No queda del todo clara la necesidad de motivación tras la Sentencia del TS de 20/11/2013, por la que se anula el RD 1668 de 7/12/2012, de indulto de una persona (caso *kamikaze*), pues en la práctica se ha limitado

Ha de aclararse, para una mejor comprensión, la distinción existente entre *política pública criminal* (o *penal*) y *política pública penitenciaria*. La primera se refiere precisamente a los procesos que llevan a la determinación de penas para los delincuentes (*ex ante*), mientras que la segunda se encarga de establecer los procesos de ejecución de la pena, esto es, de concretar lo dispuesto por la primera una vez los tribunales de Justicia han impuesto alguna pena al delincuente (*ex post*). El indulto, como se verá, está a medio camino entre ambas, o mejor, es un instrumento en manos del Gobierno que puede y, de hecho, está orientado a satisfacer las necesidades de ambas políticas públicas. Las intervenciones en materia de indultos no pueden ser consideradas «política pública» como tal al carecer de generalidad. En el presente trabajo me referiré a ellos como *policy subsystem* o subpolítica pública, esto es, un subsistema de la política pública penitenciaria (y de la criminal, en su caso), un instrumento de la misma, gestionado de manera más o menos paralela<sup>3</sup>.

En este trabajo pretendo analizar cuáles son los factores macropolíticos que influyen en la decisión gubernamental de otorgar los indultos que cada año se conceden. La pregunta básica en la que se centra es la que Madrid, de manera teórica, pone sobre la mesa: «¿Qué racionalidad preside el uso del poder gubernamental de indultar?»<sup>4</sup>; también, especialmente, pretendo analizar a qué se ha debido la drástica disminución en la concesión de indultos iniciada en la X legislatura (2011-2015) y, en particular, durante el año 2014. Para ello me ayudaré, principalmente, del enfoque sobre estabilidad y cambio en las políticas públicas, el equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*), de Baumgartner y Jones, del que *Agendas and Instability in American Politics* y *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence* (esta de Baumgartner, De Boef y Boydston) son buenos exponentes.

## 2. La importancia de los indultos

Numerosas son las razones que atraen (o, al menos, deberían atraer) la atención de la Ciencia Política hacia este instrumento de la política criminal y penitenciaria del Gobierno. Como destaca Moore para el caso estadounidense, por otra parte extrapolable al español, «los indultos son más importantes de lo que se reconoce a menudo, dado que normalmente son otorgados de manera reservada; los indultos ocurren con una frecuencia mayor de la que cualquier persona esperaría»<sup>5</sup>.

---

a la inclusión de la coetilla «de acuerdo con el resto de informaciones que obran en el citado expediente, concurren razones de justicia y equidad».

<sup>3</sup> BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L., «Punctuated-Equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking», en SABATIER, P. (coord.), *Theories of the Policy Process*, 2ª ed., Boulder (Westview Press), 2007, pp. 158-159.

<sup>4</sup> MADRID PÉREZ, A., «El indulto como excepción. Análisis de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012», cit., p. 112.

<sup>5</sup> MOORE, K. D., *Pardons: Justice, Mercy and the Public Interest*, Nueva York (Oxford University Press), 1989, p. 7.

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

- i. *El poder de indultar no está sujeto a revisión por parte de los tribunales*: los indultos representan una intromisión (¿legítima?) del poder ejecutivo en los poderes del judicial, al tener la prerrogativa de dejar sin efecto sentencias firmes de tribunales de Justicia. El hecho de contar o no con el consentimiento del propio sentenciador será muy relevante a la hora de apreciar la existencia de un conflicto de poderes.
- ii. *Los indultos se conceden de manera reservada*: mientras que la gran mayoría de indultos se refieren a presos comunes, hay algunos que son otorgados a personas relevantes; también puede suceder que, tras la concesión de un indulto a una persona desconocida, dicho indulto se considere injustamente concedido y dicha persona cobre alguna relevancia. Todo ello porque hay reos de delitos a los que parece más adecuado indultar que a otros, al menos desde la perspectiva de la opinión pública. La falta de completa transparencia en este instrumento puede fomentar este debate pues, a diferencia de la mayor parte de los datos manejados por el Ministerio de Justicia, sobre los de indultos no se publican todavía estadísticas, ni aparecen explicaciones detalladas en los anuarios del Ministerio. No conocemos cuáles son los factores de carácter personal que llevan a la concesión de indultos, esto es, desde el punto de vista micropolítico, qué factores influyen en la concesión de un indulto y no de otro en concreto. Ni tampoco a nivel macropolítico: ¿por qué el Gobierno concede los indultos que concede?
- iii. *Los indultos han sido entendidos históricamente como un acto de gracia*: como he indicado ya, de manera sistemática se viene haciendo uso de esta subpolítica pública sin rendición de cuentas, al tratarse de una cuestión política que escapa al control de los tribunales, más allá del mero control de legalidad procesal, pues si algo define los indultos es que se trata de una «prerrogativa de gracia», un derecho del Gobierno –del monarca o dictador de turno en periodos no democráticos– que no requiere de ulterior explicación. Se trata de una prerrogativa bastante discutible desde el punto de vista democrático (por ejemplo, algunas críticas en Sánchez-Vera), en especial en tanto que puede suponer una vulneración del principio de separación de poderes.
- iv. Cabría añadir una cuarta razón derivada de las anteriores, a saber, el *juego de actores* que tiene lugar entre los involucrados en el proceso, en especial entre los poderes ejecutivo y legislativo; aunque también serán de interés las relaciones entre estos y aquellos actores de la sociedad civil legitimados para solicitar el indulto, como se verá en seguida, los propios afectados por el mismo y los actores correspondientes a las distintas agendas de opinión.

Como he dicho, y vistas estas razones, aquí trato de analizar cuáles son los factores que determinan el total de indultos que periódicamente se viene concediendo y, en especial, su fluctuación a lo largo del tiempo. Considero que, a pesar de tratarse de una política de carácter discrecional en la que el Gobierno goza de la libertad *jurídica* de conceder los indultos que estime oportunos, el ejecutivo, sin embargo, actúa de una manera *racional*, siguiendo unas políticas criminal y penitenciaria más amplias, consistentes a lo largo del tiempo, en la que los indultos son solo otra *subpolítica pública* más, a pesar de que, de vez en cuando, aparezcan casos controvertidos. Finalmente, sirve este estudio para una mejor comprensión de la subpolítica de indultos en general, de cara al recientemente abierto debate sobre la modificación de la regulación legal del indulto en nuestro país<sup>6</sup>.

### 3. Proceso de concesión de indultos

Dicen Baumgartner y Jones que «las instituciones importan»<sup>7</sup>. Es por ello por lo que, para comprender adecuadamente las explicaciones ulteriores, se ha de repasar primero el proceso institucional normativo de los indultos, siquiera sea someramente, para lo que incluyo una representación gráfica del mismo en la Figura 1. Recuérdense, eso sí, que hay que evitar el normativismo<sup>8</sup>; por ello tengo que resaltar que esta figura se basa única y exclusivamente en los procesos formales determinados por las leyes; omite, pues, los informales sobre los que acudiré después. En ella se aprecia cuál es el proceso que permite, desde su solicitud hasta su concesión o denegación por parte del Consejo de Ministros, la tramitación del expediente de indulto de un penado. De acuerdo con la distribución de las competencias administrativas, corresponde a la Subsecretaría del Ministerio de Justicia la «preparación de los asuntos relativos al ejercicio del derecho de gracia con carácter previo a su elevación al Consejo de Ministros»<sup>9</sup>, competencia que recae en la División de Derechos de Gracia y otros Derechos.

Como en toda política pública, los actores tienen un peso decisivo y son elementos centrales. Por ello importa también conocer los diferentes actores que intervienen en esta subpolítica pública. Ha de resaltarse, en primer lugar, la diferencia que existe entre los actores implicados en el proceso de concesión de indultos (Figura 1), y aquellos actores políticos que intervienen, dado el caso, en la formulación y cambio de las políticas públicas.

---

<sup>6</sup> El Partido Popular (en adelante, PP), en el Gobierno, anunció en el Senado el pasado mes de abril de 2015 su intención de modificar la ley del indulto (*Europa Press*, 15/04/2015). También, durante el año 2016, los partidos han incluido demandas acerca de la no concesión de determinado tipo de indultos (por ejemplo, en caso de corrupción), en aras de la formación de un Gobierno.

<sup>7</sup> BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, 2ª ed., Chicago (The University of Chicago Press), 2009, p. xx.

<sup>8</sup> SIERRA RODRÍGUEZ, J., *Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Aproximación a través de estudios de caso*, Murcia (Universidad de Murcia), 2011, p. 21.

<sup>9</sup> Artículos 7.2.o) y 7.6.b) del RD 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia.

En la Figura 2 presento los actores involucrados en la concesión de indultos y, en un último apartado de tal figura, se hace precisamente referencia a los actores que, fuera ya del proceso de concesión propiamente dicho, pueden evaluar el funcionamiento de este instrumento y dar lugar, en su caso, al inicio del cuestionamiento de la subpolítica de indultos.

Los actores de los que depende la decisión final sobre esta subpolítica son los que podemos englobar en la categoría de «Gobierno», que abarca, principalmente, al propio Presidente, al Ministro de Justicia y al Subsecretario del Ministerio de Justicia, que tienen, finalmente, a los funcionarios de la División de Derechos de Gracia y otros Derechos como subordinados. El procedimiento formal de concesión de indultos sitúa al Gobierno al final del proceso, en el momento de la decisión.

#### 4. Teoría e hipótesis de la concesión de indultos

El Gobierno, en tanto que actor pretendidamente *racional*, deberá resolver las solicitudes que se le presentan. Aunque siempre puede haber excepciones –por ejemplo, las de aquellas solicitudes de las que tenga ya conocimiento por tratarse de personas de relevancia o casos que han despertado interés<sup>10</sup>– el grueso de los indultos que han de conceder son anónimos, en el sentido de que, hasta que no entran a analizarlos, son desconocidos para este actor. La teoría que aquí propongo, que denomino «de la evaluación macropolítica a la concesión micropolítica de indultos», y que, como dije, viene a tratar de explicar la racionalidad que preside la concesión de los mismos, nos dice que la actuación del Gobierno consta de dos etapas diferenciadas a la hora de analizar las solicitudes de indulto:

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

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

<sup>10</sup> Puede aquí traerse a colación la afirmación de Moore, respecto del caso estadounidense aunque, en mi opinión, perfectamente aplicable al caso español, que dice que «de hecho, la mayor parte de las solicitudes de indulto son procesadas por la Oficina del Fiscal de Indultos del Departamento de Justicia; las órdenes de indulto para los pocos elegidos son presentadas al Presidente en grandes lotes, quien frecuentemente los firma sin siquiera leerlos; ha habido, por supuesto, ocasiones en las que los Presidentes por sí mismos han iniciado el proceso para casos especiales». MOORE, K. D., *Pardons: Justice, Mercy and the Public Interest*, cit., 1989, p. 5.

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

Esta teoría, cuya representación gráfica se encuentra en la Figura 3, me va a permitir contrastar la hipótesis que este trabajo pretende abordar:

*H: La concesión de indultos atiende a una racionalidad derivada de la suma de diferentes variables: la influencia de las agendas públicas (opinión pública, atención política, mediática y judicial), la severidad de la cuestión penitenciaria (número de reclusos, condenados por sentencia firme, presupuesto de Instituciones Penitenciarias y ratio de empleados públicos) y la propia dinámica de la institución del indulto (solicitudes y concesiones del año anterior).*

Será en el marco de esta hipótesis en el que trataré de dar respuesta a cuáles son los motivos que han dado lugar a los procesos de creación y cambio en la subpolítica pública del indulto (como instrumento de la política penitenciaria y criminal del Gobierno). Está también encaminada a ofrecer algo de luz sobre la parte *macro* del proceso de concesión de indultos. No obstante, hay que señalar que debe ser dividida en distintas subhipótesis para permitir su estudio estadístico. Volveré sobre esta idea en el apartado siguiente.

Presento aquí una propuesta arriesgada, la de construir un modelo estadístico cuya función sea la de explicar tal política de concesión de indultos. En otras palabras, dada una serie de variables macropolíticas –las relativas a la severidad<sup>11</sup> y las agendas–, y conociendo el número real de indultos, observaremos cuál es la predicción del modelo sobre el número esperado, en una serie temporal de 1982 hasta 2014. La teoría nos dice que una mayor proximidad de los valores reales a los esperados implicará una mayor adecuación del modelo, y viceversa (lo que se conoce como bondad de ajuste).

## II. EXPLICANDO TREINTA AÑOS DE INDULTOS

### 1. Estado de la cuestión

Son escasos los estudios que, desde la Ciencia Política, se dedican a tratar el tema de los indultos como instrumento de la política penitenciaria. Las pocas y recientes investigaciones tienen, como prioridad, el análisis estadístico descriptivo de dichos indultos, con el objetivo de llenar la laguna que la falta de estadísticas oficiales implica. Sí ha sido más prolífica la producción jurídica sobre ellos, estudios que han servido para poner de manifiesto algunos de los puntos que ya comentaba en la introducción por los que los indultos resultan de interés desde un punto de vista político y científico.

<sup>11</sup> Severidad en el sentido inglés del término *severity*, empleado en estudios similares, de rigurosidad objetiva, y no tanto de las percepciones acerca de dicho objeto de estudio.

En la interesante obra comparada *Release from Prison*, explican Cid y Tébar que «la ley española prevé tres mecanismos para una salida temprana de prisión: el indulto, el tercer grado y la libertad condicional». Justifican los autores esta escasez de investigaciones diciendo que son «usados muy raramente»<sup>12</sup>. Dicha obra colectiva presenta los diferentes medios en el panorama europeo para la salida de prisión; así, se puede concluir que solo otro país parece haber hecho un uso sustancial de los indultos como parte de la política penitenciaria: Bélgica –aunque su uso en los últimos años ha venido siendo mucho más reducido, no así en el caso español–.

Solo muy recientemente (en concreto en lo que llevamos de la década de 2010) parece que este tema ha atraído la atención de algunos autores, juristas en su mayoría que, sin embargo, se han aproximado al asunto desde una perspectiva eminentemente estadístico-descriptiva, como dije, aportando los primeros datos sobre los indultos desde la restauración de la democracia.

El estudio pionero es de Doval, en el que se analizan todos los indultos concedidos en el periodo 2000-2008; y lo fue, dada la falta de transparencia de las administraciones públicas que ellos mismos denuncian, al no existir estadísticas públicas hasta la fecha<sup>13</sup>. Realizan una codificación<sup>14</sup> de todos los Reales Decretos de concesión de indultos publicados en el BOE en dicho periodo. Pretenden, con estos datos, evaluar algunas hipótesis como, por ejemplo, si las «características y circunstancias personales del condenado inciden en la concesión del indulto», o de forma más amplia, si «el distinto signo político del Gobierno determina un mayor o menor recurso al indulto» (p. 5). Por lo general, las conclusiones a las que llegan a nivel *micro*, esto es, las características personales de los indultados, así como los delitos y penas indultadas, son bastante consistentes (aunque para una mejor evaluación resultaría idóneo conocer todas las solicitudes). No obstante, algunas de las relativas al nivel macropolítico son más discutibles. Por ejemplo, después de analizar la evolución total de los indultos entre 2000 y 2008 sostienen que «efectivamente, en 2000 se produjo una importante desviación con respecto a la tendencia que puede observarse en adelante, caracterizada por un *suave* incremento desde 2001 hasta 2007» (la cursiva es mía, p. 11). Si se tiene en cuenta, como se verá en los datos poco después, que el 2000 fue un valor anómalo, decir que el incremento es «suave» entre 2001 y 2007 es poco menos que un eufemismo puesto que el uso de esta subpolítica pública se duplicó (llegó a aumentar de hecho casi 2,5 veces). Sostienen además, que «el Gobierno del PP indultó a más personas que el del PSOE» (p. 25; Partido Socialista Obrero Español, en adelante, abreviado). En efecto, en el periodo estudiado estos datos son correctos –última legislatura de Aznar y primera de Zapatero– ahora bien, generalizar como pretendían en un inicio y validar a partir de estos datos tan

<sup>12</sup> CID, J.; TÉBAR, B., «Spain», en PADFIELD, N. *et al.*, (coords.), *Release from Prison: European policy and practice*, Londres (Taylor & Francis), 2010, p. 358.

<sup>13</sup> DOVAL, A., «Las concesiones de indultos en España (2000-2008)», *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 9, 2011, p. 3.

<sup>14</sup> En el sentido de creación de una base de datos e introducción de los códigos identificativos de cada indulto.

reducidos la hipótesis de que «un gobierno progresista o uno conservador» indultarán más y menos respectivamente resulta algo arriesgado. De semejantes características es la obra de Madrid (2014), quien analiza los datos relativos al año 2012, en especial algunas variables *micro* con el indulto, llegando a conclusiones similares a las del estudio de Doval *et al.*; que incluye algunas referencias a la opinión publicada, con extractos de prensa.

Sin duda, el estudio más completo e importante hasta la fecha, es la tesis doctoral de Herrero que, a pesar de ser eminentemente jurídica, incluye un interesante y extenso anexo estadístico que aporta datos inéditos hasta la fecha<sup>15</sup>. Nuevamente se trata de un estudio descriptivo, donde se analiza y resume una gran cantidad de información, en especial del periodo comprendido entre 1977 y 2014. Incluye algunos datos que después serán reproducidos como, por ejemplo, las solicitudes recibidas y tramitadas por su origen, el sentido de los expedientes, el sentido de los informes concedidos, etc.<sup>16</sup>. Concluye que algunas características personales del penado hacen más probable la concesión del indulto, como por ejemplo si se encuentra o no en libertad (el 85% según sus datos tienen suspendida la ejecución de la pena), la clase de delito, la situación penal del indultado, el pronóstico de reinserción y resocialización, la clase socio-económica del indultado, la edad, el sexo, el nivel académico, etc.<sup>17</sup>.

Como se ha tenido ocasión de comprobar, estos estudios dedicados a la figura del indulto en nuestro país se centran en una perspectiva *micro*, esto es, qué indultos se conceden, a quién, por qué... en definitiva, las condiciones particulares que llevan a la concesión o no de indultos en cada caso. Sin embargo, no parecen destacar, salvo en alguna hipótesis aislada y en alguna conclusión concreta, las condiciones *macropolíticas* que llevarían al Gobierno a conceder, a nivel agregado, un número determinado de indultos. Para ello han de entrar en conexión los estudios particulares sobre indultos, con aquellos más generales sobre la política penitenciaria. Estos estudios más generales, entre los que se puede destacar el estudio de Sierra sobre las políticas públicas penitenciarias desde una perspectiva politológica, analizan algunos factores recurrentes, como la población reclusa y los recursos humanos y materiales del sistema<sup>18</sup>.

## 2. Selección de variables y metodología

Como se explicó al enunciar la hipótesis, aparte de la opinión pública, hay dos variables fundamentales que explican la concesión de indultos: la severidad de la cuestión penitenciaria y la propia dinámica del indulto. La selección de estas variables se deriva de la teoría propuesta: los órganos tanto técnico-burocráticos como políticos que han de formar

<sup>15</sup> HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, Madrid (Universidad Nacional de Educación a Distancia), 2012.

<sup>16</sup> HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, cit., p. 443.

<sup>17</sup> HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, cit., pp. 462 y ss; 486.

<sup>18</sup> SIERRA RODRÍGUEZ, J., *Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Aproximación a través de estudios de caso*, cit.

la decisión atienden precisamente a aquellas que les presentan una visión global sobre la necesidad de conceder o no indultos y sobre su oportunidad. Para ello, el marco general que les ofrece la situación del sistema penitenciario y la dependencia de senda de la institución del indulto son las más adecuadas. Estas variables se concretan en los indicadores que aquí se van a explicar y que, por otra parte, son los usualmente analizados por la literatura, algunos de los cuales ya han sido citados anteriormente.

La variable de la dinámica de la concesión de indultos se concreta en dos indicadores: el número de indultos solicitados y el de indultos concedidos el año anterior. Para ello y dado que no existen estadísticas oficiales al respecto, se ha de acudir a fuentes secundarias. La más completa es la ya citada estadística elaborada por Herrero<sup>19</sup>, a partir de datos tanto del BOE como de los archivos del Ministerio de Justicia. Él mismo reconoce que puede haber errores en su confección, pues ha sido un proceso «manual» de codificación. Aunque no lo especifica expresamente, sí parece que el método que ha seguido para la elaboración de sus estadísticas ha sido el de tener en cuenta la fecha de concesión y no la de publicación en el BOE. En cualquier caso, y dado que otras estadísticas como la proporcionada por una base de datos en línea desarrollada por periodistas y expertos en análisis de datos bajo el título de «El Indultómetro»<sup>20</sup> solo ofrecen un lapso de tiempo más breve, entre 1996 y 2014, he optado aquí por acudir a la primera que, aunque pueda contener algún error, ofrece una visión global más amplia. Construyo, por lo tanto, los dos indicadores descritos utilizando los datos que Herrero proporciona para los años 1975-2012. Para los posteriores, 2012-2014, acudo al BOE y al Ministerio de Justicia que, a través de notas de prensa, publica algunas informaciones parciales.

Por su parte, la variable de la severidad del sistema penitenciario español<sup>21</sup> se compone de varios indicadores: la población reclusa, las condenas por sentencia firme, los presupuestos de Instituciones Penitenciarias y la ratio de empleados públicos.

Para el primero de ellos, la población reclusa, tengo en cuenta los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) en el *Anuario Estadístico de España*, a fecha de 31 de diciembre de cada año, disponibles todos ellos en su página web<sup>22</sup>. Incluye datos agregados del sistema de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (en adelante, DGIP) y de la Generalidad de Cataluña<sup>23</sup>. No es necesario desagregar los datos por sexos ni por motivo de la reclusión (pena privativa de libertad, prisión provisional...) dado que dichas variables no son de interés a los efectos de este trabajo. Para poder efectuar una comparación se necesita normalizar esta variable, para lo que acudimos al número de

<sup>19</sup> HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, cit., p. 443.

<sup>20</sup> Disponible en <www.elindultometro.es>. [Consultado el 01/09/2016].

<sup>21</sup> Desde 1983 las competencias en materia de ejecución penitenciaria en Cataluña están transferidas a la Generalidad.

<sup>22</sup> Disponible en <www.ine.es>. [Consultado el 01/09/2016].

<sup>23</sup> Al total a 31 de diciembre de 1986 para el resto de España se le ha sumado el total para Cataluña a 1 de enero de 1987 por ser la fecha más próxima (no así el 1 de enero de 1986).

internos en centros penitenciarios por 100.000 habitantes, lo que lógicamente requiere del total de la población de España para los años investigados, dato obtenido nuevamente de los anuarios del INE. Puesto que los datos penitenciarios y los demográficos tienen en cuenta dos días diferentes, 31 de diciembre y 1 de enero respectivamente, y comparar los datos de un mismo año resultaría, en mi opinión, desajustado, he optado por calcular la tasa de población reclusa por 100.000 habitantes a 1 de enero de cada año, teniendo en cuenta para el numerador el dato de población reclusa del día anterior, esto es, 31 de diciembre que, en este caso, lo es de un año antes.

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

Otro indicador fundamental es el presupuesto del que dispone Instituciones Penitenciarias. Los presupuestos incluidos en las leyes anuales propuestas por el Gobierno, a pesar de no corresponder con el dinero realmente gastado, son de interés porque constituyen una previsión del gasto del Estado para el próximo año, de tal forma que representan una voluntad *soberana* del ejecutivo, único que puede proponerlas, del interés presupuestario por cada materia. Acudo, por lo tanto, a cada ley anual (y a los proyectos de ley que finalmente no fueron aprobados, como es el caso del año 1996) incluyendo el agregado de los datos correspondientes al capítulo «Centros e Instituciones Penitenciarias» –capítulo cuya denominación, por otra parte, ha variado ligeramente a lo largo del tiempo pero siempre ha conservado el apelativo de «*instituciones penitenciarias*»; de la misma forma que su dependencia orgánica ha pasado del Ministerio de Justicia al de Interior–. Para poder apreciar la evolución relativa de dicho presupuesto deberíamos ponderar el total de esta partida con el total de gasto de los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE). Sin embargo, diferencias sistemáticas en la determinación del mismo, en especial dada la dificultad de desglosar los gastos financieros de los no financieros para los PGE más antiguos, hacen necesario ponderar dicho indicador con otra variable, y en mi opinión el más indicado es el Producto Interior Bruto nominal (en adelante, PIBn) para España en el periodo 1975-2014, obtenido en el banco de datos estadísticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dado que es medida habitual para expresar gastos relativos y además incluye, entre otras, medidas del gasto público. Cuando se utilicen exclusivamente los datos de las partidas corrientes, para hacerlas comparables en términos absolutos, se ajustarán a la inflación con un índice deflactor obtenido de la obra *El progreso económico de España 1850-2000* de Prados de la Escosura<sup>24</sup> y del *World Outlook Database*, del Fondo Monetario Internacional. A modo de ejemplo, para el año  $t=2014$  se incluirá el presupuesto de ese mismo año 2014 ( $t$ , que en realidad es una previsión hecha a lo largo de 2013 para

<sup>24</sup> PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *El progreso económico de España 1850-2000*, Madrid (Fundación BBVA), 2003.

2014) y el PIB del año anterior, 2013 ( $t-1$ ), puesto que esta medida se calcula a 31 de diciembre de tal forma que la aproximación entre ambas es mayor.

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

He seleccionado las variables que he considerado más ajustadas y las que, en mi opinión, tendrá el Gobierno en cuenta. Variables que serán las independientes de la hipótesis de este estudio. Hay una variable que podría haber sido, hasta cierto punto, de interés y que, sin embargo, no ha sido incluida: me refiero a la evolución de la criminalidad. El principal motivo que me ha llevado a excluirla ha sido la escasa fiabilidad de las estadísticas de criminalidad que existen en España, defecto denunciado por los estudiosos en reiteradas ocasiones y que pone de manifiesto la disparidad entre estadísticas<sup>25</sup>. La idea general que subyace en el uso de esta estadística viene suplida, sin embargo, por la de las condenas<sup>26</sup>, por lo que no considero que su no inclusión tenga consecuencias al respecto.

### 3. Modelos explicativos de la concesión de indultos

Los esfuerzos explicativos de los modelos estadísticos han dado buen resultado en algunas obras de Ciencia Política, como por ejemplo la dedicada al análisis de la *subpolítica pública* de la pena de muerte en los Estados Unidos<sup>27</sup>. Estos autores analizan el efecto de un cambio en los términos del debate sobre la pena de muerte en el *New York Times* (un *reframing*, o cambio del marco comunicativo) producido a su vez por una serie de eventos desencadenantes y la implicación de las *Legal Aid Clinics* en el debate (clínicas jurídicas integradas por grupos de estudiantes y profesores universitarios implicados contra de la aplicación de la pena de muerte<sup>28</sup>). Así, dada la severidad objetiva del problema y teniendo en cuenta la variación sustancial en el tono de la cobertura mediática y en la opinión pública, estos autores construyen un modelo estadístico en el que, gracias a la conjunción de esas variables, se obtiene una *predicción* sobre el número de sentencias de muerte. Una

<sup>25</sup> AVILÉS FARRÉ, J., «Tendencias del delito en España», *Seguridad ciudadana y globalización: XIV Seminario Duque de Ahumada*, Madrid (Ministerio del Interior), 2003; SERRANO GÓMEZ, A., «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 6, 2011, pp. 425-454.

<sup>26</sup> SERRANO GÓMEZ, A., «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España», cit., p. 450.

<sup>27</sup> BAUMGARTNER, F. R.; DE BOEF, S. L.; BOYDSTUN, A. E., *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*, New York (Cambridge University Press), 2008.

<sup>28</sup> BAUMGARTNER, F. R.; DE BOEF, S. L.; BOYDSTUN, A. E., *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*, cit., pp. 51; 102 y ss.

vez contrastados los datos esperados con los realmente ocurridos, la bondad de ajuste es realmente sorprendente<sup>29</sup>.

Otro ejemplo de uso de este método estadístico lo presenta Boydston, quien después de enunciar y explicar su modelo híbrido de alarma y patrulla de generación de noticias, viene a evaluar sus hipótesis con otro modelo estadístico con el que consigue una gran aproximación para predecir el contenido de las portadas del *New York Times* (obviamente por tema, no por contenido concreto)<sup>30</sup>.

Me interesa aquí, como expliqué, analizar los factores *macro* que, directa o indirectamente, contribuyen a la concesión global de los indultos. No entraré, pues, en las características *micro* (como por ejemplo los ya citados sexo, edad, tipo de delito, etc.) de los penados que pretenden ser indultados pues, como indiqué en su momento, los pocos análisis estadísticos que hay sobre la materia se centran fundamentalmente en estas variables<sup>31</sup>. En definitiva, lo que aquí me propongo explicar no es precisamente qué indultos se conceden sino por qué se concede el total de indultos que efectivamente se concede. En otras palabras, qué razones llevan al Gobierno a conceder un número determinado de indultos cada año (o en cada momento) y no otro. Voy a analizar aquí la hipótesis planteada más arriba, a la que añadiré la variable de *tendencia política del Gobierno* con el objetivo de falsar su supuesta influencia sobre el agregado de concesiones.

#### A. Subhipótesis y metodología

La variable dependiente del modelo,  $Y = \text{Indultos concedidos en el periodo } t$ , puede ser fácilmente operacionalizada con los datos de las estadísticas de Herrero<sup>32</sup>. En mi opinión, las variables que el Gobierno tiene en cuenta (Figura 4) a la hora de determinar la concesión de un número de indultos son las siguientes, y de ellas se tienen las siguientes expectativas:

$X_1 = \text{Indultos concedidos en el periodo } t-1$ : En primer lugar, al tratarse de una *subpolítica pública* en el que la dependencia de senda es importante, dado que se prolonga a lo largo del tiempo y la influencia de las decisiones pasadas tiene repercusiones sobre situaciones presentes, es fundamental incluir el número de indultos del periodo anterior. El Gobierno, tanto en los momentos en los que ha habido cambio como en los que el mismo partido sigue en La Moncloa, «echará la vista atrás» y tendrá en cuenta las decisiones pasadas a la hora de tomar una decisión sobre el presente. Pero no solo expresará este indicador una preferencia gubernamental, sino que también hará referencia a las «rutinas administrativas» que favorecen la dependencia de senda de los indultos.; el mejor indicador sobre dichas

<sup>29</sup> BAUMGARTNER, F. R.; DE BOEF, S. L.; BOYDSTUN, A. E., *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*, cit., pp. 203 y ss.

<sup>30</sup> BOYDSTUN, A. E., *Making the news: Politics, the media and agenda setting*, Chicago (University of Chicago Press), 2013.

<sup>31</sup> Ello implica que aquí solo se va a explicar parte del problema, en concreto, la mitad de la historia.

<sup>32</sup> HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, cit.

decisiones pasadas en materia de indultos es, precisamente, el número de indultos del periodo anterior o, lo que es lo mismo, la variable dependiente con un retardo de una unidad de tiempo. La relación esperada es de continuidad y, por lo tanto, que siendo positiva o negativa, tienda a cero.

$X_2 =$  *Indultos solicitados en el periodo t-1*: En algunas ocasiones, el Ministro de Justicia ha indicado que «se está concediendo el mismo porcentaje sobre las solicitudes que en periodos anteriores» (*sic*), de ahí el interés para su inclusión. No creo que exista multicolinealidad entre esta variable y la anterior porque su correlación es mínima. La operacionalización, de nuevo, es similar a la de la variable anterior. Aquí, la relación esperada sería negativa, puesto que a más indultos solicitados, se espera, sin embargo, que proporcionalmente sean menos los concedidos.

$X_3 =$  *Población reclusa en el periodo t-1*: En tanto que actor racional y teniendo en cuenta que el indulto es el principal instrumento en manos del Gobierno para evitar la entrada en prisión de personas o su permanencia –ya que el resto dependen de la Administración de Justicia– más allá de que pueda responder a otra de las funciones también enunciadas del indulto, el Gobierno se va a fijar en la población reclusa del periodo anterior<sup>33</sup> a la concesión de una serie de indultos para determinar la cuantía de los mismos con el objetivo, precisamente, de evitar el incremento de dicha población –en especial de penas que además no cumplirían función resocializadora, esto es, atendiendo además a razones micropolíticas–. A los efectos del modelo, la población reclusa no ha de tenerse en cuenta relacionada con la población global de España puesto que aquí interesa el dato desde el punto de vista económico y cada recluso supone un gasto, independientemente de la población del país. Por lo tanto, aquí se utilizarán los datos de población reclusa netos, para cada año. Nuevamente la relación debería ser positiva, a mayor número de presos, más indultos.

$X_4 =$  *Condenas por sentencia firme en el periodo t-1*: Esta variable va a otorgar al Gobierno una previsión del número de personas que van a entrar en el sistema penitenciario si es que no lo han hecho ya, lo que conlleva una previsión de las necesidades futuras e inmediatas de tal sistema. Asimismo, puesto que el indulto se puede conceder desde el momento en que existe dicha condena en firme, independientemente de que no implique ingreso en prisión, tal número influirá sobre las solicitudes finales. La misma metodología que para la anterior variable ha de considerarse para esta: interesan los condenados totales y no en su relación por habitantes del país. También se espera aquí una relación positiva con la dependiente.

<sup>33</sup> Por supuesto, la disponibilidad de datos para el Gobierno es mayor y está más actualizada. Es discutible si el Gobierno se fijará en la población mensual o anual del periodo anterior. En mi opinión, más allá de que se puedan producir cambios a lo largo del año por motivos distintos a este –véase, eventos– creo que la decisión se toma anualmente y se va ajustando a lo largo de cada periodo. En algunos periodos puede que el Gobierno no utilice como «válvula de escape» del sistema penitenciario la institución del indulto, pero en cualquier caso, podría seguir determinando la decisión global, porque el ejecutivo es consciente de la situación penitenciaria y podría modular sus decisiones siquiera sea indirectamente.

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

$X_7 =$  Atención mediática en el periodo t-1: Un cambio en el *marco* de la cobertura mediática de la cuestión puede dar lugar a alteraciones en las políticas públicas. Aquí, las limitaciones propias del trabajo impiden utilizar la que sería la variable idónea, a saber, el tono mediático, pero aun así, sí podría utilizarse la variable de atención global de los medios de comunicación, especialmente si tenemos en cuenta la, siquiera sea débil, relación entre esta agenda y la severidad objetiva de los indultos. Para operacionalizar esta variable, acudo a las portadas de *ABC* que dedican atención a los indultos, con la prevención de que no es el mejor índice pero es el único de que se dispone para el periodo objeto de estudio. Habría sido, en fin, más interesante poder contar con el promedio de portadas que prestasen atención a los indultos de los diarios *El País* y *El Mundo*. De cualquier modo, la serie utilizada es consistente y completa, por lo que sirve para el caso. La relación esperada también aquí será negativa, a menor atención, más indultos.

$X_8 =$  Atención política en el periodo t-1: Otro de los factores que influirán en la concesión de indultos será la atención política que haya recibido la cuestión en el periodo inmediatamente anterior. Esta variable viene definida por el indicador de las intervenciones acerca de los indultos sobre el total en el Congreso de los Diputados. La relación esperada será negativa: a menor atención, menor control y, por lo tanto, mayor número de indultos.

$X_9 =$  Atención judicial en el periodo t-1: El Gobierno atiende a las decisiones del poder judicial, dentro de las normales relaciones entre ambos, a la hora de tomar sus decisiones, en este caso sobre los indultos. Dado que la serie relativa a la atención (¡que no al contenido!) más consistente es la del TS, he considerado las resoluciones relacionadas con el indulto sobre el total. Lo más probable es que el sentido de la relación fuese negativo: a mayor atención, menos indultos.

$X_{10} =$  Atención de la opinión pública en el periodo t-1: Un Gobierno suele tener en cuenta la opinión pública cuando se trata de una cuestión controvertida, de lo contrario estaría actuando irracionalmente —aunque parece que esto sucede más comúnmente de lo que

se piensa—; así, la atención pública que a los indultos es concedida en un periodo determinado, y en especial su tono, será fundamental a la hora de determinar el número de indultos a conceder. No existen datos sociológicos sobre esta cuestión, de tal forma que habrá que acudir a un índice subsidiario, en concreto al de la opinión pública acerca de la inseguridad como problema más importante. Las expectativas de significatividad de este indicador son limitadas dado que, como se acaba de decir, no representa en concreto la opinión acerca de los indultos sino una más general relacionada con la inseguridad. Nuevamente, si la preocupación de la opinión pública fuese elevada, la concesión de indultos debería ser menor, así que se espera una relación negativa.

$X_{it}$  = *Tendencia política del Gobierno en el periodo t*: La única variable macropolítica que la literatura ha estudiado es precisamente esta. Con ella se analiza si hay influencia del partido que toma la decisión o no, puesto que la ideología puede influir a la hora de conceder indultos. Para operacionalizar esta variable acudo a una dicotómica donde el valor 1 representa un gobierno del PSOE y 0, el resto (PP y Unión de Centro Democrático). Como no se dispone de datos desglosados por meses de la concesión de indultos, no se puede conocer exactamente, en los años que hay cambio del signo del Gobierno, a cuál de los dos corresponden las concesiones. De tal forma que para dichos años, se tendrá en cuenta aquel partido que gobernó durante más tiempo. De acuerdo con la hipótesis apuntada por Doval, según la cual un gobierno progresista indultaría a más personas que uno conservador<sup>34</sup>, la relación esperada sería la que situaría a los gobiernos del PSOE como más proclives al indulto. Esta variable no fue incluida en la hipótesis porque considero, como se verá, que no influye en la concesión de indultos.

En la Figura 4 se puede apreciar la expresión general del modelo en forma de ecuación, que se adaptará a cada modelo según las necesidades. Este modelo es aplicable, con las excepciones que se indicarán, a todo el rango objeto de estudio: 1982-2014. Es importante destacar que en 1996 se produce, a mi juicio, lo que podría denominarse un cambio o una quiebra estructural, a saber, la llegada al Gobierno del PP, lo que supuso, tras catorce años de gobiernos ininterrumpidos del PSOE, una alteración en las dinámicas del indulto que influirá decisivamente sobre su resultado final. Prueba de ello, como se verá, será la mayor precisión de las estimaciones cuando se subdivide la muestra en dos modelos consecutivos.

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

<sup>34</sup> DOVAL, A., «Las concesiones de indultos en España (2000-2008)», cit.

## B. Resultados de los modelos: análisis de la hipótesis

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

Ahora bien, resulta todavía de mayor interés considerar los modelos ARMAX (de media móvil) para estos datos porque, a diferencia del anterior en el que solo se considera un valor de cada variable independiente para la regresión, con este otro tipo de modelos lo que se facilita es la apreciación de matices de dependencia de senda gracias a la movilidad de la media, esto es, junto con  $t$  o  $t-1$ , dependiendo de la variable, se tendrán en cuenta valores anteriores ( $t-2$ ,  $t-3$ ,  $t-4$ ...), de tal forma que la estimación y la significatividad del modelo mejorarán notablemente. Aquí se han utilizado este tipo de modelos.

Para el modelo 1, incluido en la Tabla 2, que comprende las series de datos de 1982-2014 y un total de 33 observaciones, se ha omitido la variable independiente  $X_{10}$  puesto que a esta variable le faltan 5 observaciones. En la Figura 5 se incluye la estimación sobre los datos reales de indultos para dicho periodo de acuerdo con el modelo. La desviación típica de los residuos (entre estimación y observación) es de 419,269 indultos: solo la estimación del año 2000 se desvía por encima de 2,5 veces dicho valor. Por lo demás, a pesar de que la significatividad de las variables se reduce a tres de ellas, y aunque la bondad de ajuste de las estimaciones tiene un error absoluto medio de 66,01%, puede afirmarse que, pese a todo, el modelo presenta una estimación aceptable, en especial a la vista de que las estimaciones siguen una lógica similar a las observaciones.

No obstante, es precisamente para mejorar este modelo el motivo por el que se incluyen a continuación dos submodelos, uno previo y uno posterior al quiebre estructural de 1996. Los resultados del primero de ellos vienen resumidos en la Tabla 3 y las estimaciones incluidas en la Figura 6. En este primer submodelo las observaciones se reducen a 15, motivo por el cual hay que suprimir algunas de las variables. He omitido la relativa a los empleados públicos,  $X_5$ , puesto que ya cuenta el modelo con la variable de presupuestos,  $X_6$ , que ayuda a aportar la visión económica en la regresión. También  $X_{10}$  ha tenido que ser suprimida, dado que para el rango temporal hay una serie de valores ausentes que hacen desaconsejable su uso. Finalmente, dado que para el periodo objeto de estudio el PSOE fue el partido en el Gobierno, con la excepción del primer y del último año, la variable de tendencia política,  $X_{11}$ , no tiene pleno sentido. Como se aprecia en la citada tabla, los resultados de la estimación mejoran considerablemente. Resulta curioso que solo la atención de un diario de línea

editorial distinta a la del gobierno sea la que no presente significatividad estadística. La estimación también mejora en este modelo: como se aprecia en la indicada figura, la bondad de ajuste es mucho mejor que en el anterior para el mismo periodo (1982-1996). Con una desviación típica de los residuos de 42,945 unidades, el error absoluto medio se reduce hasta tan solo el 17,48%, lo que mejora notablemente la capacidad predictiva.

Finalmente, el segundo submodelo, para el periodo 1996-2014, con 19 observaciones, incluye ya las 11 variables explicadas (véase la Tabla 4). Los resultados tanto de las variables como de las estimaciones mejoran notablemente en relación con el modelo general (el primero, para todo el periodo 1982-2014). Como queda reflejado en la Figura 7, las estimaciones se acercan considerablemente a las observaciones reales, y con la excepción del año 1997, en el que el residuo supera 2,5 veces la desviación típica de estos (que es de 97,954), el resto son bastante aproximadas, reduciéndose en este caso el porcentaje de error absoluto medio al 24,34%. La Figura 8 agrupa en un mismo gráfico las estimaciones de los modelos 2 y 3, indicando para el año 1996 la existencia del cambio estructural. Por su parte, la Tabla 5 contiene el resumen de la significatividad de las variables estudiadas en cada modelo y su coeficiente respectivo.

En cuanto a los coeficientes de estas variables, y por lo tanto, la adecuación de las expectativas de cada una de las subhipótesis a la realidad, quedan como siguen (y como se expresa en la Tabla 6):

- i) Para  $X_1$  la expectativa era tendente a cero, independientemente de su signo, y en efecto, aunque positiva para los tres modelos, está ligeramente por encima del cero, lo que implica que los indultos del periodo anterior tienen una influencia ligeramente positiva sobre los del periodo actual, aunque mínima.
- ii) Para  $X_2$ , la expectativa era negativa, a más solicitudes, menor número de concesiones: para los tres modelos la relación es la esperada, aunque tiende también a cero, dado que o bien se aplicaría una política de restricción o bien, a pesar de que el número de solicitudes es mayor, los que cumplan los requisitos establecidos para su concesión siguen siendo los mismos.
- iii) Para  $X_3$ , la previsión era positiva, o sea, a mayor población reclusa, mayor número de indultos. Sin embargo, esta condición solo se verifica para el submodelo 2 puesto que en el 3, a pesar de que el coeficiente es muy bajo, menor que cero, tiene signo negativo. En cualquier caso, a pesar de que para los submodelos 2 y 3 esta variable es significativa, su influencia será muy pequeña dados sus coeficientes.
- iv) Para  $X_4$ , también se esperaba una relación positiva, a más condenas, más indultos. Aunque con coeficientes muy reducidos, se verifica para los dos submodelos (2 y 3) en los que esta variable es significativa.

- v) Para  $X_5$ , la expectativa era positiva, a más empleados públicos, más indultos. En el submodelo 3, único en el que es significativa esta variable, el resultado es el esperado, aunque también con un valor muy cercano al cero.
- vi) Para  $X_6$ , de los presupuestos, se esperaba también un valor positivo, expectativa que se cumple con creces en el submodelo 2, único en el que esta variable goza de significatividad. De hecho, el coeficiente es muy elevado, lo que implica un gran efecto positivo sobre la dependiente.
- vii) La variable  $X_7$  no presenta significatividad en ninguno de los tres modelos, por lo que a pesar de esperar una relación negativa, no se puede verificar este resultado. Esta ausencia de significatividad, precisamente, podría deberse a que el indicador utilizado para medir la atención mediática no es el más apropiado. Ahora bien, el haber utilizado la atención de las portadas del diario *ABC* sí aporta un dato relevante: esta agenda no es significativa en la variable dependiente y, por lo tanto, no influye en ella.
- viii) Para  $X_8$ , la expectativa era que existiese una relación negativa: a mayor atención del Congreso, menor concesión de indultos –debido al escrutinio que supone tal atención–, y nuevamente la expectativa se cumple para el modelos 1 y el submodelo 2, en los que esta variable es significativa.
- ix) Para  $X_9$ , la relación no era tan clara, aunque se apuntaba a la posibilidad de que fuese negativa. Sin embargo, en el submodelo 2, para el que sí es significativa, el resultado es radicalmente opuesto: a mayor atención judicial de los periodos previos, mayor concesión de indultos; de hecho, el coeficiente es elevado. Aún así, el mecanismo causal de esta variable no queda del todo claro.
- x) Para  $X_{10}$ , se esperaba una relación negativa, puesto que a mayor preocupación por la inseguridad se esperarían un número menor de concesiones de indultos. Pero esta expectativa no se corresponde con los datos obtenidos para el submodelo 3, en que no solo es positivo el coeficiente, sino que es elevado. Esta divergencia entre la expectativa y la realidad puede deberse, de nuevo, al indicador utilizado. Así, como se explicó, no estamos ante el indicador más adecuado para medir la opinión pública acerca de los indultos y su conveniencia. La conclusión que se puede extraer de este resultado es que el Gobierno, al conceder los indultos, es consciente de que no van a tener una influencia sobre la opinión pública relativa a la inseguridad, o bien que, al incrementarse la percepción de inseguridad ciudadana, el Gobierno decide indultar los delitos menos importantes para que el sistema pueda responder a las demandas de un orden público más estricto. Queda abierta esta hipótesis para futuras investigaciones. Cuestión distinta, que queda también abierta, es la influencia de la opinión pública acerca de los indultos operacionalizada adecuadamente con un indicador más preciso.

xi) Finalmente, la  $X_{11}$ , no es significativa para ninguno de los tres modelos. La expectativa, de acuerdo con la hipótesis apuntada, es que un gobierno progresista (operacionalizado como gobierno del PSOE) fuese más proclive a la concesión de indultos. Este resultado se desmonta. Siendo esta la única variable macropolítica estudiada con anterioridad por la literatura<sup>35</sup>, es de interés comparar los resultados aquí obtenidos con aquellos. La conclusión ya citada de ese estudio fue que «el Gobierno del PP indultó a más personas que el del PSOE» (p. 25). Como dije, para el período estudiado por ellos (2000-2008) estos datos son correctos, pero la generalización pretendida a partir de tales datos me parecía arriesgada y prueba de ello son estos resultados: la media de indultos para el periodo concreto estudiado por ellos es mayor que para otros periodos, de ahí que los resultados difieran de los míos; aquí se estudia un rango más amplio, de 32 años, frente a los 9 de su serie; además, aquí se incluyen distintos gobiernos de un mismo partido (tanto del PSOE como del PP). De acuerdo con los resultados que aquí presento, la tendencia política del Gobierno no influye sobre la concesión de indultos. Cuestión distinta es saber si cada actor involucrado en esta subpolítica (presidente, ministro o subsecretario) ha tenido una influencia distinta en la concesión de indultos. No me cabe duda de que la respuesta a esta hipótesis vendría dada por una gran divergencia en la influencia de uno u otro actor pero, en cualquier caso, esto queda abierto a próximas investigaciones.

Retomo ahora la hipótesis de partida. Como se sabe, el paso previo antes de poder hablar de causalidad es la comprobación de que existe una correlación evidente. Las variables  $X_7$  y  $X_{11}$ , no presentan significatividad estadística para ningún modelo. Empezando por el final, como se apreciaba en la hipótesis, la  $X_{11}$  no entraba dentro de la explicación de la concesión de indultos. El propósito de su inclusión fue, por lo tanto, el de contrastar la sospecha de su *no* relevancia. Respecto de la  $X_7$ , soy de la opinión de que no se trata tanto de ausencia de relación como de inadecuación del indicador utilizado, por otra parte, único disponible. Queda abierta para futuros trabajos la posibilidad de construir índices *ad hoc* que operacionalicen la variable de atención y tono mediático hacia los indultos con mayor precisión.

Pero se desprende de los modelos que algunas variables independientes tienen, en efecto, una significatividad estadística considerable (con la prevención necesaria de un modelo que incluye, dadas sus limitaciones, tan pocas observaciones). Así, las ya citadas  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ,  $X_4$ , y  $X_8$  gozan de significatividad para, al menos, dos de los modelos. Las dos primeras hacen referencia a la propia dinámica del indulto, mientras que la tercera y cuarta se encuadran en la severidad de la cuestión penitenciaria y la octava en la atención de las agendas. El hecho de que sean las variables relativas a la propia dinámica del indulto las más significativas para todos los modelos está íntimamente ligado con lo que se ha venido a denominar «rutina administrativa». Así, la dependencia de senda de esta institución, en

<sup>35</sup> DOVAL, A., «Las concesiones de indultos en España (2000-2008)», cit.

la que el resultado presente depende en gran medida de las decisiones anteriores, quedaría reflejada gracias a estos regresores. En cuanto a la severidad de la cuestión penitenciaria, representada por las variables de condenados y reclusos, también presenta una notable influencia. Existe una alta correlación entre sendas variables y aunque, en mi opinión, es obvio que están muy relacionadas, ambas responden a un factor explicativo distinto, en la medida en que una aportará la influencia de las condenas sobre la concesión de indultos y la otra, la de la población reclusa. Además, como la literatura ha apuntado reiteradamente, la población reclusa no depende tanto del aumento de las condenas como de la prolongación de la estancia en prisión. Por lo tanto, con las cautelas necesarias, puede considerarse que la relación de ambas con la dependiente es significativa. Finalmente,  $X_8$  y  $X_9$ , que se refieren a la atención de las distintas agendas, presentan también una influencia relativa, aunque más débil. Estos resultados no han de sorprender puesto que lo que mide tal variable no es el tono ni el *marco* utilizados por las distintas agendas, sino meramente la atención prestada a los indultos. Las limitaciones propias de este trabajo impidieron hacer referencia a estos dos conceptos en la operacionalización de las variables relativas a las agendas, pero el hecho de que la mera atención goce de una significatividad, siquiera sea limitada, es motivo de entusiasmo, máxime si se tiene en cuenta normalmente intrínseca negatividad de la atención. Un análisis de las agendas que haga énfasis en los indicados aspectos de las mismas aportará resultados aún más satisfactorios.

### III. CONCLUSIONES

En definitiva, con las prevenciones propias de todo modelo estadístico, en el que puede existir no solo multicolinealidad sino también endogeneidad a consecuencia de variables omitidas, amén de que las observaciones del presente estudio no son demasiadas, puede decirse que, en efecto, la concesión de indultos responde a una racionalidad derivada de la propia dinámica del indulto, la severidad de la cuestión penitenciaria y las agendas que prestan atención a esta cuestión. El primer requisito para hablar de causalidad ha sido ofrecido con este modelo estadístico.

Aquí he tratado de incluir cuantas variables consideré necesarias a la hora de explicar la concesión de indultos. Agrupadas en tres bloques (dinámica de los indultos, severidad penitenciaria y atención de las agendas), he construido tres modelos de regresión ARMAX, para los periodos 1982-2014, 1982-1996 y 1996-2014, respectivamente. Los dos últimos pretenden explicar una misma cuestión pero con un quiebre estructural en la serie de observaciones, motivado por el importante cambio de gobierno de 1996, que puso fin a casi tres lustros de gobiernos socialistas y conllevó una alteración en las dinámicas del indulto. La división en dos de la serie mostró sus resultados, al mejorar notablemente la capacidad predictora de los modelos. Para las tres variables analizadas he encontrado indicadores que aportan significatividad estadística. En menor medida, la atención de las agendas influye sobre tal concesión, especialmente la del Congreso de los Diputados. Se ha explicado la

limitación de los indicadores utilizados motivo por el cual, probablemente, los resultados de la variable de atención de las agendas sean más relativos.

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

En definitiva, espero que este estudio haya servido a la finalidad última pretendida, a saber, llenar un vacío en la literatura acerca de los factores que influyen en la concesión de indultos y, en la medida de lo posible, arrojar algo de luz sobre los mecanismos causales que determinan los indultos que el Gobierno concede a lo largo del tiempo. Debe apuntarse, para finalizar, que este estudio es solo una parte de otro más amplio en el que analicé también la evolución de las agendas respecto de la cuestión del indulto así como, con un trabajo de campo cualitativo, las dinámicas de los altos cargos del Ministerio de Justicia, con diversas entrevistas a exministros, exsubsecretarios y funcionarios. Este modelo, en fin, debe ponerse en conexión con el resto de conclusiones que se han extraído de toda la información contenida en el estudio completo.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS FARRÉ, J., «Tendencias del delito en España», *Seguridad ciudadana y globalización: XIV Seminario Duque de Ahumada*, Madrid (Ministerio del Interior), 2003.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L., «Punctuated-Equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking», en SABATIER, P. (coord.), *Theories of the Policy Process*, 2ª ed., Boulder (Westview Press), 2007, pp. 155-188.
- BAUMGARTNER, F. R.; DE BOEF, S. L.; BOYDSTUN, A. E., *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*, New York (Cambridge University Press), 2008.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, 2ª ed., Chicago (The University of Chicago Press), 2009.

- BAUMGARTNER, F. R.; CHAQUÉS BONAFONT, L., «Newspaper attention and policy activities in Spain», *Journal of Public Policy*, núm. 33 (1), 2013, pp. 65-88.
- BAUMGARTNER, F. R.; CHAQUÉS BONAFONT, L., «All news is bad news: Newspaper coverage of political parties in Spain», *Political Communication*, 2015, pp. 1-24.
- BOYDSTUN, A. E., *Making the news: Politics, the media and agenda setting*, Chicago (University of Chicago Press), 2013.
- CID, J.; TÉBAR, B., «Spain», en PADFIELD, N. *et al.* (eds.), *Release from Prison: European policy and practice*, Londres (Taylor & Francis), 2010, pp. 358-392.
- DOVAL, A., «Las concesiones de indultos en España (2000-2008)», *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 9, 2011.
- HERRERO BERNABÉ, I., *El Derecho de Gracia: indultos*, Madrid (Universidad Nacional de Educación a Distancia), 2012.
- MADRID PÉREZ, A., «El indulto como excepción. Análisis de los indultos concedidos por el Gobierno español durante 2012», *Revista Crítica penal y Poder*, núm. 6, 2014, pp. 110-133.
- MOORE, K. D., *Pardons: Justice, Mercy and the Public Interest*, Nueva York (Oxford University Press), 1989.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *El progreso económico de España 1850-2000*, Madrid (Fundación BBVA), 2003.
- SERRANO GÓMEZ, A., «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 6, 2011, pp. 425-454.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., *Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Aproximación a través de estudios de caso*, Murcia (Universidad de Murcia), 2011.

## ANEXO I - MODELOS MCO

## Explicación de los indultos (1982-2014)

## Resumen de los modelos MCO con corrección de heterocedasticidad

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

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

Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO II – FIGURAS Y TABLAS

Tabla 1

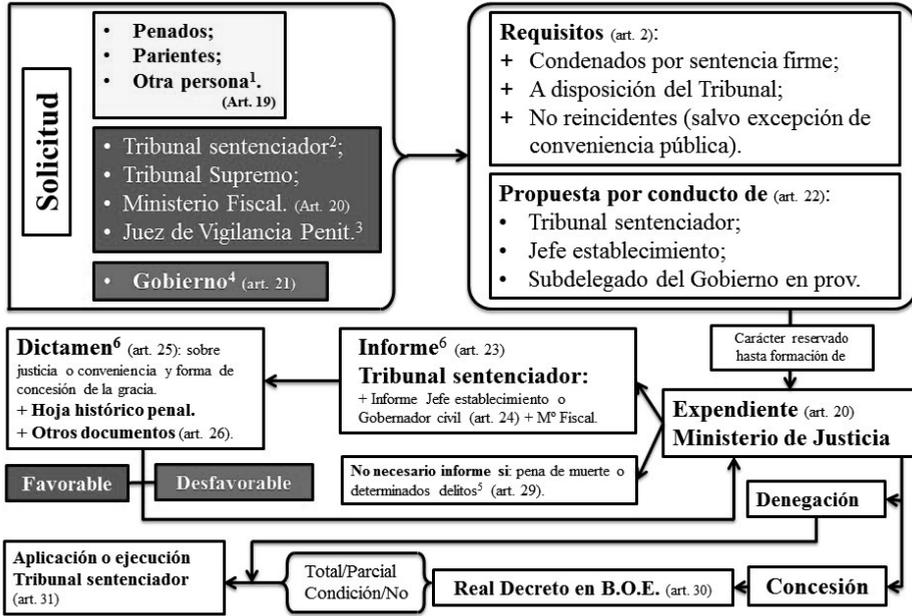
## Cronología institucional del indulto

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

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 1: Procedimiento para la concesión de indultos**

Ley de 18 de junio de 1870, de Reglas para el ejercicio de la Gracia de indulto



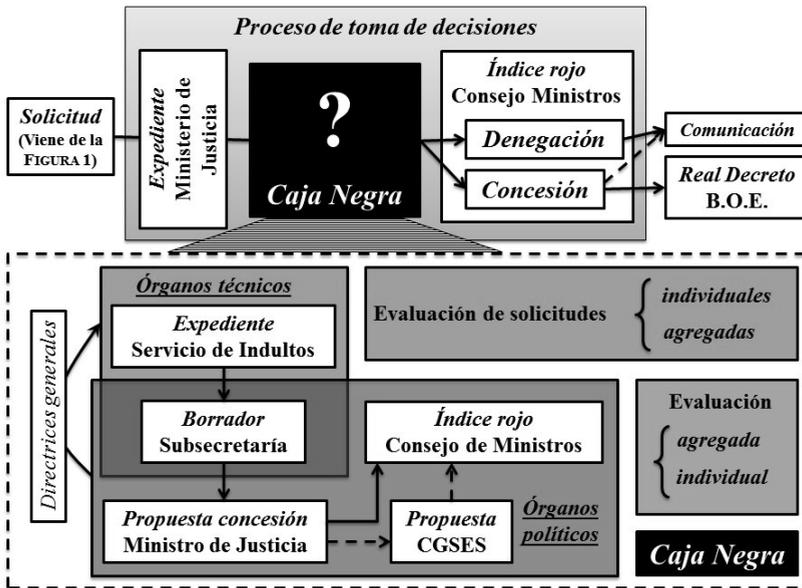
**FIGURA 2: Los actores del proceso de concesión de indultos**



Fuente: Elaboración propia.

Ejemplo de Real Decreto de indulto en el BOE.

**FIGURA 3: La toma de decisiones sobre los indultos**



**Figura 4: Ecuación general de los modelos de concesión de indultos (1982-2014)**

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

donde

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

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2**  
**Modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014)**

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

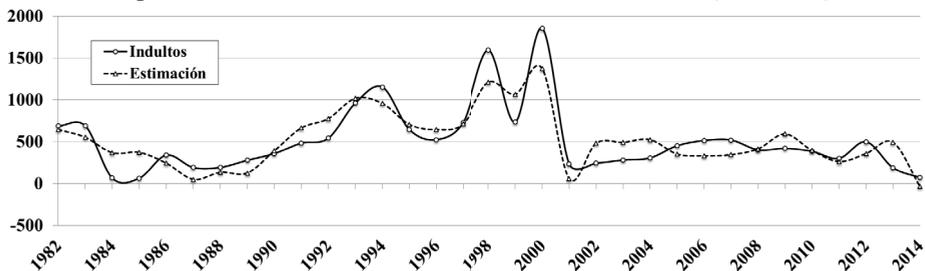
**Variable dependiente: Y\_Ind\_t**

	<b>Coefficiente</b>	<b>Desv. Típica</b>	<b>z</b>	<b>Valor p</b>	
<b>const</b>	286,695	437,459	0,6554	0,51223	
<b>phi_1</b>	-0,287009	0,210117	-1,3659	0,17196	
<b>theta_1</b>	-1	0,0796046	-12,5621	<0,00001	***
<b>X<sub>1</sub>_Ind_t-1</b>	0,791566	0,208718	3,7925	0,00015	***
<b>X<sub>2</sub>_Sol_t-1</b>	-0,165324	0,0708059	-2,3349	0,01955	**
<b>X<sub>3</sub>_Pob_rec_t-1</b>	0,00294862	0,0171913	0,1715	0,86382	
<b>X<sub>4</sub>_Cond_t-1</b>	-0,00306832	0,00188982	-1,6236	0,10446	
<b>X<sub>5</sub>_Emp_t-1</b>	0,090817	0,106685	0,8513	0,39463	
<b>X<sub>6</sub>_Pres_t</b>	-880260	551232	-1,5969	0,11029	
<b>X<sub>7</sub>_Media_t-1</b>	53,9193	42,9514	1,2554	0,20935	
<b>X<sub>8</sub>_At_Cong_t-1</b>	-114263	31554,8	-3,6211	0,00029	***
<b>X<sub>9</sub>_At_Jud_t-1</b>	4793,95	9750,17	0,4917	0,62295	
<b>X<sub>11</sub>_Tend_Gob_t</b>	-72,2847	139,531	-0,5181	0,60442	
<b>Media de la vble. dep.</b>	513,3939	<b>D.T. de la vble. dep.</b>		399,4139	
<b>media innovaciones</b>	-4,892793	<b>D.T. innovaciones</b>		190,1329	
<b>Log-verosimilitud</b>	-222,0517	<b>Criterio de Akaike</b>		472,1034	
<b>Criterio de Schwarz</b>	493,0546	<b>Crit. de Hannan-Quinn</b>		479,1529	

	<b>Real</b>	<b>Imaginaria</b>	<b>Módulo</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>AR Raíz 1</b>	-3,4842	0	3,4842	0,5
<b>MA Raíz 1</b>	1	0	1	0

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 5: Estimación modelo 1 de concesión de indultos (1982-2014)**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3**  
**Modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996)**

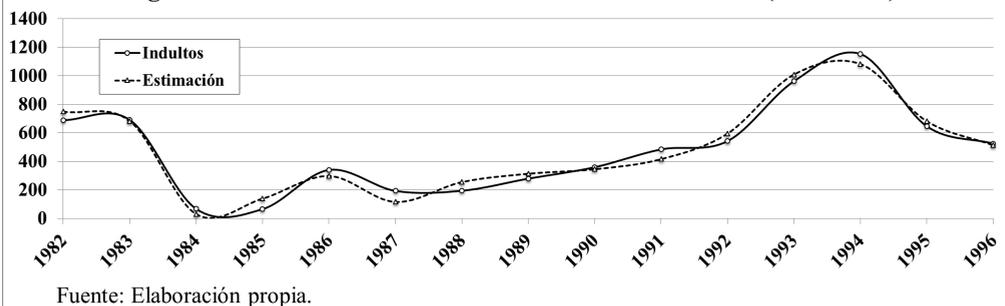
Número de observaciones: T = 15. Se han suprimido las variables X5, X10 y X11. Desviaciones típicas basadas en el Hessiano. Evaluaciones de la función: 1297. Evaluaciones del gradiente: 193. Estimado usando el filtro de Kalman (MV exacta).

**Variable dependiente: Y\_Ind\_t**

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

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6: Estimación modelo 2 de concesión de indultos (1982-1996)**



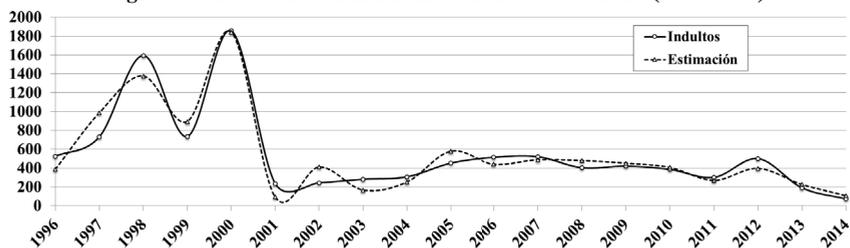
**Tabla 4**  
**Modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014)**

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

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

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 7: Estimación modelo 3 de concesión de indultos (1996-2014)**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 6**  
**Expectativas de las variables de los modelos de concesión de indultos (1982-2014)**

Expectativa	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
X <sub>1</sub> → 0	0,79***	0,51***	0,56***
X <sub>2</sub> Neg. (-)	-0,16**	-0,51***	-0,13**
X <sub>3</sub> Pos. (+)	n/s	0,04***	-0,06***
X <sub>4</sub> Pos. (+)	n/s	0,004***	0,01***
X <sub>5</sub> Pos. (+)	n/s	n/s	0,13*
X <sub>6</sub> Pos. (+)	n/s	507787**	n/s
X <sub>7</sub> Neg. (-)	n/s	n/s	n/s
X <sub>8</sub> Neg. (-)	-114263***	-78385,4**	n/s
X <sub>9</sub> Neg. (-)	n/s	3880,07*	n/s
X <sub>10</sub> Neg. (-)	n/a	n/a	6111,6***
X <sub>11</sub> Pos (+)	n/s	n/a	n/s

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

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5**  
**Resumen modelos de concesión de indultos (1982-2014)**

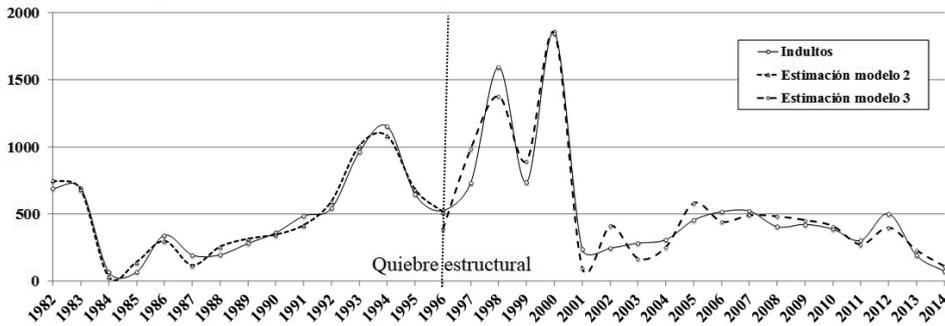
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
const	286,695	-805,31 ***	793,11
phi	-0,287009	-0,6663 ***	-0,814765 ***
theta	-1 ***	-1 ***	-1 ***
X <sub>1</sub>	0,791566 ***	0,516664 ***	0,567037 ***
X <sub>2</sub>	-0,165324 **	-0,511338 ***	-0,133043 **
X <sub>3</sub>	0,00294862	0,0428004 ***	-0,0628693 ***
X <sub>4</sub>	-0,00306832	0,00429122 ***	0,0133202 ***
X <sub>5</sub>	0,090817	---	0,133666 *
X <sub>6</sub>	-880260	507787 **	-1,89E+06
X <sub>7</sub>	53,9193	12,1104	-30,6975
X <sub>8</sub>	-114263 ***	-78385,4 **	-22858,4
X <sub>9</sub>	4793,95	3880,07 *	5904,25
X <sub>10</sub>	---	---	6111,6 ***
X <sub>11</sub>	-72,2847	---	151,462

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

**Error absoluto medio de las estimaciones**

<b>Modelo 1</b>	66,01%	<b>Modelo 2</b>	17,48%	<b>Modelo 3</b>	24,34%
-----------------	--------	-----------------	--------	-----------------	--------

**Figura 8: Estimación modelos 2 y 3 de concesión de indultos (1982-2014)**



Fuente: Elaboración propia.