

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Consulta 2/2000, de 14 de diciembre, sobre la aplicación de las penas accesorias previstas en el artículo 56 del Código Penal.

Referencia: FIS-Q-2000-00002

I

La presente consulta tiene por objeto responder a determinadas cuestiones que se suscitan a la hora de interpretar y aplicar el art. 56 del Código Penal, que regula la imposición de penas accesorias en los casos de condena a pena de prisión de hasta diez años. Concretamente, la Fiscalía consultante plantea si siempre que se pida una pena de prisión deben solicitarse una o varias de las penas accesorias contempladas en el art. 56 CP y, en caso afirmativo, cual o cuáles deben ser éstas.

Efectivamente, en un análisis del tenor literal del art. 56 del Código Penal, hecho desde la óptica de quien ejerce la acusación pública, se plantea como primera cuestión interpretativa la de si, en todo caso de petición de pena de prisión de hasta diez años, ha de solicitarse necesariamente por el Fiscal alguna de las penas accesorias contempladas en el citado artículo. Dicho con otras palabras, se suscita la duda acerca de si el inciso final del mencionado precepto, que condiciona la imposición de la pena accesoria privativa de derechos a que «estos hubieran tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación», se refiere tan sólo a la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio o cualquier otro derecho, o por el contrario engloba también a las otras dos penas accesorias previstas en el citado artículo, esto es, la de suspensión de empleo o cargo público y la de inhabilitación especial para el derecho de sufragio durante el tiempo de la condena.

Aunque en el momento de formularse la consulta existía un vacío jurisprudencial al respecto, en la actualidad la cuestión ya ha sido abordada por una reiterada y constante jurisprudencia (SSTS nº 69/99 de 26-1-99, nº 430/99 de 23-3-99, nº 1309/99 de 25-9-99, nº 1442/99 de 18-10-99 y ATS 293/999 de 28-12-99), cuya conclusión ha sido la de entender que la relación directa con el delito sólo ha de ser tomada en consideración al aplicar la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio o cualquier otro derecho, y no para imponer cualquiera de las otras dos penas accesorias previstas.

A esta conclusión llega nuestro Tribunal Supremo haciendo uso de los cinco elementos clásicos que -como ya en su día propugnara el maestro e iniciador de la escuela histórica- han de ser tenidos en cuenta al llevar a cabo la interpretación de la norma (gramatical, sistemático, histórico, lógico y teleológico). El fundamento expresado por primera vez en la citada STS de 23-3-99, y que reproducen literalmente las posteriores de 25-9-99 y 18-10-99, reza como sigue:

«El art. 56 "in fine" del Código Penal de 1995 establece la exigencia para la imposición de determinadas penas accesorias, de que los derechos afectados por estas penas "hubieran tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación". Este requisito se refiere a la pena accesoria de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio o cualquier otro derecho, "si estos hubieran tenido relación directa con el delito cometido", pero no a las otras dos penas accesorias expresadas en la parte inicial del precepto, es decir a la mera

suspensión de cargo o empleo público y a la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena.

Así se deduce, en primer lugar, de una interpretación gramática del precepto a través de su atenta lectura y de la utilización de la expresión «estos», ligada a los derechos afectados por la última inhabilitación especial a que se refiere el artículo.

En segundo lugar, de su interpretación sistemática que vincula esta limitación con lo dispuesto en los arts. 42 y 45 del mismo Texto Legal que exigen una expresa concreción y motivación de los derechos afectados.

En tercer lugar, de su interpretación histórica, de acuerdo con los precedentes legislativos y jurisprudenciales, pues dicha limitación tiene su antecedente en el art. 41.2º del Código Penal de 1973 y en la doctrina de esta Sala que exigía una relación directa, e incluso causal entre la profesión u oficio objeto de la inhabilitación y el delito cometido (Sentencia de 9 de junio de 1989, entre otras).

En cuarto lugar de su interpretación lógica, pues el criterio contrario conduciría al absurdo, al determinar que un Alcalde, por ejemplo, habría de seguir rigiendo desde la prisión los destinos de su ciudad mientras cumple condena por tráfico de drogas o falsificación de moneda, ya que al tratarse de delitos no directamente relacionados con su cargo, no podría aplicarse la pena accesoria de suspensión del ejercicio del mismo durante el tiempo de la condena.

Y, en quinto lugar, de su interpretación teleológica, de acuerdo con el espíritu y finalidad de la norma, pues si bien está plenamente justificado limitar la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria, comercio o cualquier otro derecho, como pena accesoria, a aquellos supuestos en que hubieran tenido relación directa con el delito cometido, de acuerdo con el principio de intervención mínima en materia de penas que determina que éstas sólo se aplicarán cuando sean necesarias y en la medida en que lo sean, y también lo está en el supuesto de inhabilitación especial para empleo o cargo público, que conforme a lo dispuesto en el art. 42 produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recae, no concurre la misma justificación para las penas de suspensión de empleo o cargo público, cuyo efecto se limita a privar de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena, art. 43, o de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, que únicamente priva al penado, durante el tiempo de la condena, del derecho a ser elegido para cargos públicos (art. 44), cuyo efectivo ejercicio es notoriamente incompatible con la pena de prisión impuesta.

El contenido, naturaleza y duración de estas penas las vincula directamente con las limitaciones necesariamente determinadas por los efectos propios de la pena de prisión, incompatible con las exigencias de todo orden -incluso de honorabilidad- que conlleva el ejercicio de un cargo público, por lo que resultan inherentes, en principio, a la naturaleza de la pena de prisión establecida en la condena, con independencia de una innecesaria, y generalmente no concurrente, relación directa con el delito cometido».

II

Solventada esta primera cuestión, se plantea seguidamente la de si la imposición de alguna de las penas accesorias contempladas en el art. 56 se trata de una mera facultad del Juez o Tribunal, o si, por el contrario, en todo caso la condena a una pena de prisión de hasta diez años ha de ir acompañada de la imposición de al menos una de las penas accesorias previstas en el art. 56 CP.

También esta cuestión ha sido resuelta por la jurisprudencia. Las ya citadas SSTS de 23-3-99 y 18-10-99 afirman que «el art. 56 del Código Penal de 1995, emplea una expresión preceptiva, "impondrán", y no potestativa "podrán imponer", por lo que ha deducirse que, como regla general, el precepto legal determina que ha de imponerse necesariamente alguna de las penas accesorias en él prevenidas. En consecuencia, cuando el condenado no ejerza ningún cargo o empleo público del que pueda ser suspendido, y el delito cometido no tenga relación directa con su profesión u oficio, (...) la pena accesoria a imponer es precisamente la residual de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena». En idéntico sentido, aunque con distintos términos, se pronuncian las SSTS 26-1-99 y el ATS de 28-12-99, también citados, así como las SSTS nº 728/99 de 6-5-99 y nº 370/2000 de 6-3-00.

Hasta el punto es preceptiva la imposición de al menos una de las penas accesorias establecidas en el art. 56 CP, que dicha imposición habrá de tener lugar aunque no haya habido petición expresa en el sentido por la parte acusadora, sin que por ello se vulnere el principio acusatorio (STS de 26-1-99). Asimismo, la omisión de esta obligación legal es subsanable mediante el recurso de casación por infracción de ley (STS de 6-3-00).

III

Otra de las dudas que la lectura del art. 56 CP puede plantear es la de si sólo se puede imponer como accesoria una de las tres penas que menciona la norma o si, por el contrario, se pueden imponer conjuntamente dos de ellas o incluso las tres al mismo tiempo, ya que tampoco resulta desdeñable esta última posibilidad. Por seguir utilizando el ejemplo que a menudo emplea nuestra jurisprudencia, piénsese en un alcalde de una localidad que regenta un comercio es condenado por vender drogas en su establecimiento; se le podría imponer como pena accesoria cualquiera de las tres contempladas en el art. 56 CP: la de inhabilitación especial para ejercer el comercio, la suspensión de cargo público y la de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo.

A esta cuestión hay que contestar que, si bien la STS 26-1-99 hizo en un «obiter dictum» una afirmación que podría inducir a pensar lo contrario, atendiendo a los argumentos gramatical, lógico y teleológico que aparecen reflejados en las SSTS de 23-3-99, 25-9-99 y 18-10-99, la conclusión evidente es la de admitir que en el caso de que el condenado tenga la condición de funcionario público, las penas accesorias de suspensión de empleo o cargo público y de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo no sólo no son incompatibles entre sí, sino que deben acompañar en todo caso, cuando el penado desempeñe un empleo o cargo público, al cumplimiento de la pena de prisión. A esta misma conclusión llega la segunda de las sentencias citadas, la cual expresamente afirma:

«Atendido el sentido y finalidad de las penas accesorias de suspensión de empleo o cargo público (art. 43 Código Penal 1995) y de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena (art. 44 Código Penal 1995), no cabe aceptar la interpretación del recurrente en el sentido de que la expresión "alguna de las siguientes" determina la incompatibilidad entre ambas y consiguiente prohibición de imposición conjunta. En primer lugar porque el indefinido "alguna" no equivale necesariamente en el lenguaje ordinario a "solo una" (de ser ésta la voluntad del legislador la norma diría "una de las siguientes"). En segundo lugar porque si el legislador hubiese pretendido que en todo caso hubiese que imponer una única pena accesoria, como interpreta el recurrente, el precepto legal lo expresaría así, diciendo que los Tribunales impondrán "como pena accesoria" y no utilizaría la expresión plural "como penas accesorias" que indica expresamente la posibilidad de aplicación complementaria de ambas penas accesorias se deduce del sentido y finalidad de la norma, cuando la pena privativa de libertad se impone a quien desempeña un cargo público. La interpretación contraria conduciría al absurdo dado que determinaría la necesidad de optar entre permitir al cargo público condenado que continuase desempeñándolo mientras cumple la condena de prisión impuesta por sentencia firme o suspenderle en su ejercicio pero autorizándole a ser elegido para nuevos cargos públicos durante el mismo periodo de condena, cuando en realidad, como se ha expresado, ambas limitaciones son complementarias e ínsitas a la incompatibilidad entre la imposición y el cumplimiento de una pena de prisión -en cualquiera de sus grados-, y las exigencias propias de un Estado Democrático de Derecho para el desempeño de cargos públicos, incluida la incongruencia que constituirá mantener de modo simultáneo el reproche social ínsito en la pena privativa de libertad y la confianza social que requiere el desempeño de un Cargo Público.»

Las únicas penas accesorias del art. 56 CP que, por su propia naturaleza, son incompatibles entre si con la de inhabilitación especial para empleo o cargo público y la de suspensión de empleo o cargo público, ya que ésta última priva al condenado del ejercicio del empleo o cargo público durante el tiempo de la condena (art. 43) y aquella produce la privación definitiva del empleo o cargo público sobre el que recayere y la incapacidad de volver a obtenerlo durante el tiempo de la condena (art. 42 CP), operando en ambos casos la limitación del derecho sobre el empleo o cargo que el condenado hubiese venido desempeñando hasta ese momento.

La inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, sin embargo, sí puede imponerse conjuntamente con la inhabilitación especial empleo o cargo público, ya que aquélla tiene un ámbito de aplicación mas amplio, pues, mientras que la inhabilitación especial para empleo o cargo público impide al penado acceder durante el tiempo de la condena únicamente al mismo u análogos empleos o cargos (art. 42 CP), la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo priva al penado a ser elegido para cualquier cargo público.

De manera similar, la imposición de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo no es redundante respecto de la prohibición legal contenida en el art. 6.2.a) de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, que declara que «son inelegibles los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena», ya que este artículo es aplicable únicamente a las elecciones por sufragio universal directo (como se deduce de la rúbrica del Título primero de la Ley, en que está enmarcado), y, mas concretamente, a las elecciones mencionadas en el art. 1 de la Ley. El art. 44 CP, sin embargo dispone con carácter general que «la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo priva al penado, durante el tiempo de la condena, del derecho a ser elegido para cargos públicos», ya tenga lugar dicha elección por sufragio universal directo o por cualquier otro mecanismo de votación u elección.

Por último, hay que hacer una referencia a la interpretación que se debe hacer del inciso «atendiendo a la gravedad del delito», que emplea el tan citado art. 56 CP. No se debe interpretar, como ya se indicó supra, en el sentido de que resulte posible no imponer ninguna pena accesoria en los casos de condena a pena de prisión, ni tampoco, como igualmente se ha expuesto, que desempañando el penado un empleo o cargo público, el órgano sentenciador pueda optar entre imponer como accesoria la suspensión de empleo o cargo público, o bien la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo. La gravedad del delito será, por tanto, un criterio orientativo que habrá de ser tenido en cuenta únicamente para determinar si se ha de añadir como accesoria, conjuntamente con las anteriores, la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio o cualquier otro derecho, siempre que exista también una vinculación directa entre alguno de estos derechos y el delito castigado. Ello tiene su fundamento, como afirma la citada STS de 26-1-99, en la «naturaleza especialmente aflictiva que puede tener para el condenado el hecho de que se le inhabilite para dedicarse a la profesión u oficio que constituye su medio de vida», y se exige por ello para su imposición que, más allá de una mera constatación de la relación objetiva que se pueda establecer entre el delito y la profesión o el derecho que vaya a ser objeto de la inhabilitación especial, la imposición de ésta esté «justificada por la naturaleza del delito y de la posibilidad de que la profesión haya servido de ocasión para cometerlo» (STS de 26-1-99).

CONCLUSIONES

1.ª A la luz de los argumento anteriormente expuestos, los Srs. Fiscales cuando pidan que se imponga una pena de prisión de hasta diez años, deberán asimismo solicitar que se impongan las siguientes penas accesorias durante el tiempo de la condena:

a) En todo caso, la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo.

b) Además, cuando el acusado desempeñe un empleo o cargo público, también la suspensión de empleo o cargo público.

2.ª Habrá de solicitarse la inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio o cualquier otro derecho, especificando concretamente cuál o cuáles son los derechos a que alcanza la inhabilitación, únicamente cuando éstos hayan tenido relación directa con el delito y el penado se haya aprovechado de ellos para cometerlo.

En este caso habrá de solicitarse también la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo. Y si el acusado desempeña un empleo o cargo público, salvo que se haya pedido concretamente la inhabilitación especial para empleo o cargo público, se habrá de pedir también la suspensión de empleo o cargo público.