



**PROPUESTA MOTIVADA QUE ELEVA EL MINISTRO DE JUSTICIA PARA
LA CONCESIÓN DE INDULTO A DON ORIOL JUNQUERAS I VIES
22 de junio de 2021**

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE DE INDULTO	2
1. Datos y circunstancias personales.....	2
2. Solicitudes de indulto	2
3. Informe del Tribunal sentenciador.....	4
4. Informe del Ministerio Fiscal	4
5. Informe de conducta	5
6. Parecer del perjudicado.....	6
7. Otros datos de interés	6
II. MARCO JURÍDICO DEL INDULTO	7
1. El marco constitucional y legal.....	7
2. El procedimiento en la Ley del Indulto	12
3. Los efectos	13
4. Los informes.....	14
5. La motivación	15
III. LAS RAZONES DEL INDULTO.....	18
1. Justicia, equidad o utilidad pública	18
2. La utilidad pública en el derecho de gracia	20
IV. PROPUESTA DE INDULTO A DON ORIOL JUNQUERAS I VIES	22
1. La convivencia democrática	22
2. El diálogo y el momento actual.....	25
3. La opción de no conceder el indulto	28
4. La inexistencia de efectos desfavorables de la concesión del indulto	29
5. Fines de prevención de la pena.....	29
6. Condicionalidad del indulto	30
7. Finalidad del indulto	31
8. Propuesta de resolución	32



I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE DE INDULTO

1. Datos y circunstancias personales

Nombre y apellidos: ORIOL JUNQUERAS I VIES.

Sentencia: Sentencia 459/2019 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Sección 4.ª, de 14 de octubre de 2019.

Causa: Causa 20907/2017 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Delito/pena: Condenado por un delito de sedición en concurso medial con un delito de malversación, agravado por razón de su cuantía, a las penas de 13 años de prisión y 13 años de inhabilitación absoluta con la consiguiente privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tuviera el penado, aunque fueran electivos, e incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos, o empleos públicos y la de ser elegido para cargo público durante el tiempo de la condena.

Hechos: Condenado por los hechos ocurridos en septiembre y octubre de 2017 en Cataluña, en los términos descritos en la sentencia condenatoria.

Situación penal: Cumpliendo condena.

Por auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 4/12/2020, se revocó la aplicación al condenado del tercer grado concedido por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 5 de Barcelona, manteniéndose el penado en el régimen ordinario de clasificación penitenciaria de segundo grado.

Consta en el expediente remitido por el Tribunal sentenciador la liquidación de condena y el tiempo efectivo de cumplimiento de cada pena.

De conformidad con esa liquidación, don ORIOL JUNQUERAS I VIES se encuentra en prisión desde el 2 de noviembre de 2017. Desde esa fecha hasta el 13 de octubre de 2019 estuvo en prisión provisional. Por tanto, el penado ha cumplido 3 años y 8 meses aproximadamente y la fecha de cumplimiento se fija el 29 de octubre de 2030. El cumplimiento de la pena de inhabilitación se inició con posterioridad, el 9 de julio de 2018, por lo que ha cumplido 3 años aproximadamente. La fecha de cumplimiento se fija el 5 de julio de 2031.

Centro Penitenciario: Lledoners.

Antecedentes penales: Sin antecedentes penales.

2. Solicitudes de indulto

Se han presentado varias solicitudes de indulto en relación con don ORIOL JUNQUERAS I VIES por las siguientes personas y entidades:

1. Don Sergio Luis Querol Bertrán, en representación del partido político Justicia Económica y Social, que interesa el indulto total "(...)" con el fin de normalizar la situación en Cataluña, volviendo a recuperar y motivar uno de los principales motores económicos de España". Invoca, en esencia, que las formaciones políticas y



asociaciones a las que pertenecen los condenados tienen, en la actualidad, una actividad normalizada y dentro de la ley, que los condenados han observado buena conducta y que Cataluña lleva tiempo en una situación de inestabilidad política y económica, que se ha agravado considerablemente por la pandemia. Refiere que "(...) Cualquier acción con visión de estado que ayude a reducir conflictos y encontrar la estabilidad y recuperación económica que tanto necesita en estos momentos nuestro país, sería bienvenida".

2. Un total de veintiún internos del Centro penitenciario de Lledoners, que instan el indulto total aduciendo la concurrencia de razones de justicia (el delito de sedición por el que se le ha condenado está desfasado; ha desaparecido o no tiene equivalencia con los previstos por los países de nuestro entorno); razones de equidad (la sentencia condenatoria aplicó un tipo penal muy riguroso) y razones de conveniencia social, que no se explicitan.
3. Don Jordi Miralda Íñigo, que solicita el indulto de las penas de prisión e inhabilitación impuestas alegando, entre otras consideraciones, que en la actualidad existe una situación de anormalidad democrática en Cataluña y que solo puede ser subsanada mediante un indulto que permita que los condenados puedan ser elegibles mediante sufragio universal.
4. Don Francesc de P. Jufresa Patau, que interesa el indulto total sobre la base de la concurrencia de razones de equidad y utilidad pública. Sin discutir la justicia material del fallo condenatorio, considera que la sentencia condenatoria, además de problemas de imparcialidad en la instrucción y resolución, plantea, sobre todo, una grave afectación del principio de proporcionalidad en términos constitucionales. Subsidiariamente, solicita el indulto parcial y que se sustituyan las penas de prisión por penas de inhabilitación o, en su caso, se impongan las penas correspondientes al delito de sedición hasta un máximo de cuatro años de prisión.
5. Don Juan Andrés Arnáiz Cabezas, que solicita el indulto total o parcial "(...) con el fin de que, lo antes posible, puedan volver a reintegrarse a su vida normal". Según señala, "(...) Entiendo que la sentencia se habrá dictado totalmente sujeta a derecho y debe ser acatada y cumplida, pero, tanto a mí como a muchas personas no independentistas, nos parecen penas exageradamente duras (...). Creo que ese indulto ayudaría a mejorar la convivencia y rebajar el tenso clima que estamos viviendo todos los ciudadanos de Cataluña".
6. Doña Astrid Barrio López, en representación del partido político Lliga Democrática, que interesa el indulto al considerar que concurren razones de interés público que son independientes de la conducta pasada o futura de los condenados y que no se fundamentan en el arrepentimiento o en la aceptación personal de la gracia que solicitan. La conveniencia pública del indulto la razona en torno a tres ideas principales: (i) la necesidad de restablecer la convivencia y reconciliación entre catalanes, contribuyendo a cerrar una etapa de gran conflictividad social que se ha extendido a las relaciones entre el Gobierno de Cataluña y España; (ii) el reforzamiento del Estado de derecho, que es algo más que un sistema para asegurar



el cumplimiento de la ley; y (iii) la perentoria necesidad de sacar la política del terreno de la judicialización en el que ha estado instalada estos últimos años. Por último, descarta que la concesión del indulto pueda favorecer la comisión de otros delitos ni la reiteración de los ya enjuiciados.

3. Informe del Tribunal sentenciador

El informe emitido por el Tribunal Supremo es común para todos los condenados en la Sentencia de 14 de octubre de 2019 y, por tanto, no individualizado en la persona de don ORIOL JUNQUERAS I VIES. El Tribunal informa desfavorablemente la concesión de cualquier indulto –total o parcial- a todos los condenados. Se extractan a continuación los principales argumentos empleados en dicho informe:

1. El Tribunal sentenciador considera que su labor de informar se ha visto dificultada por tres circunstancias: (i) la falta de acierto de las solicitudes de indulto presentadas, pues algunas de ellas se centran en realizar una crítica jurídica a la sentencia y parten de una errónea concepción de la responsabilidad penal de carácter solidario o plural, y no individual; (ii) el criterio que ha seguido la administración penitenciaria al unificar el régimen y tratamiento de los presos del *Proceso*, sin atender a la evolución personal e individualizada de cada uno de ellos; y (iii) el silencio ante el traslado por parte del tribunal que han mantenido el conjunto de los condenados, a excepción de los Sres. Vila Vicente y Cuixart i Navarro.
2. En lo que respecta al fondo de las razones invocadas en las solicitudes de indulto, el Tribunal sentenciador descarta que la sentencia haya vulnerado los derechos fundamentales de los condenados, así como que la condena impuesta haya quebrado el principio de proporcionalidad de las penas.
3. Secunda la interpretación analógica que propone el Ministerio Fiscal del ámbito subjetivo del artículo 102.3 de la Constitución Española (CE), extendiéndolo a los miembros de los Gobiernos autonómicos. Rechaza que, en este caso, concurra la excepcionalidad que justifica la institución del indulto al considerar que no hay dilaciones del procedimiento que reparar, ni los penados han contribuido a justificar las razones de justicia, equidad o utilidad pública que justificarían su concesión. No hay constancia, según indica, de la más mínima prueba o indicio de arrepentimiento de los condenados.

4. Informe del Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal, a diferencia del Tribunal sentenciador, ha emitido un informe específico en relación con las solicitudes de indulto formuladas respecto de don ORIOL JUNQUERAS I VIES. El informe es desfavorable a la concesión de un indulto tanto total como parcial al no apreciar la concurrencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública y teniendo en cuenta la enorme gravedad de los hechos y la proporcionalidad de las penas impuestas. Los motivos que aduce el Ministerio Fiscal son, en síntesis, los siguientes:



1. Entiende que la desproporción de las penas impuestas carece de fundamento jurídico. Considera igualmente que no se ha constatado la existencia de pruebas o indicios que acrediten el arrepentimiento del penado.
2. Aduce, a continuación, la improcedencia de la solicitud de indulto presentada en la medida que no ha sido formulada por los propios condenados, sino por un tercero y, en todos los casos, sin individualización de los factores y circunstancias excepcionales concurrentes en el caso concreto.
3. Otro argumento obstativo reside en la prohibición de concesión de indulto prevista en el artículo 102.3 de la Constitución. Sobre la base de una interpretación analógica, entiende que debe extenderse a todos aquellos que ostentando cargos en un Gobierno autonómico cometen delitos contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.
4. Tampoco desde los fines de prevención general y especial de la pena estima que resulte procedente el indulto, subrayando que don ORIOL JUNQUERAS I VIES no ha asumido, interiorizado o aceptado el delito cometido ni la lesión del bien jurídico, extraordinaria e intensa, que se produjo.
5. Por último, sostiene que el indulto representaría una lesión intensa a los valores afectados de convivencia democrática y orden constitucional, perjudicando a todos los españoles.

5. Informe de conducta

Consta en el expediente el informe de conducta emitido por el equipo multidisciplinario de tratamiento del penado en el C. P. de Lledoners. El informe establece un pronóstico favorable de reinserción social y aporta las siguientes valoraciones:

1. Según el informe: “Su actitud hacia los hechos descritos en sentencia es de asunción de responsabilidad (...) Valorando la vía del diálogo como mecanismo para defender su posicionamiento de respuesta a posibles conflictos”.
2. El pronóstico de reincidencia es de riesgo bajo en todas las variables evaluadas (escala Riscanvi).
3. En cuanto al tratamiento penitenciario, se indica: “Actualmente, asume su conducta y participación en los hechos y, fruto de un proceso de reflexión, ha desarrollado pensamientos autocríticos y ha tomado conciencia de sus consecuencias”. El penado muestra el nivel más alto de “implicación, actitud y rendimiento en la dinámica de tratamiento”.

“La actitud del interno –se continúa diciendo- siempre ha sido muy buena (...) el informado ha ocupado gran parte de su tiempo en transmitir sus conocimientos académicos al resto de los internos del centro y, de esta forma, promover la cultura y la formación como una herramienta importante para la reinserción laboral y social (...) Hoy en día es una persona respetada y querida tanto en el módulo de residencia como en el resto del centro, tanto por las actividades docentes que llevaba a cabo como por su talante conciliador, integrador y cercano”.

4. En relación con la pena de inhabilitación, se indica que “el interno ha orientado su actividad profesional en el sector de la docencia privada. En este sentido, el 5 de marzo de 2020 inició el disfrute del régimen de vida flexible previsto en el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario (RP) para ejercer como docente en una empresa externa, donde imparte cursos abiertos a la ciudadanía que aportan conocimientos y reflexión sobre el mundo y el pensamiento”. Las salidas se interrumpieron por la declaración del estado de alarma y se reanudaron en mayo del mismo año. “Todas las salidas –concluye- se han desarrollado sin incidencias”.
5. A modo de valoraciones finales, el informe señala, de un lado, lo siguiente: “El interno se ha sometido en todo momento al marco legal durante el cumplimiento de la condena, tanto en situación de preventivo como de penado”. Así mismo y en relación con la valoración del riesgo, se dice: “Los riesgos son bajos y en las salidas al exterior responde perfectamente a la confianza depositada”.

6. Parecer del perjudicado

La Abogacía General del Estado entiende que la parte ofendida es la Administración General del Estado-Ministerio de Hacienda, ciñéndose su informe solo al delito de “malversación de caudales públicos”, por lo que solo afecta a los Sres. Junqueras, Romeva, Turull y a la Sra. Bassa y no afecta a aquellos que fueron absueltos por este delito o que no fueron acusados del mismo.

El informe de la Abogacía General del Estado, que acompaña otro del Ministerio de Hacienda, señala que, respecto de don ORIOL JUNQUERAS I VIES, ha quedado garantizada la cantidad total de 4.146.274,97 € y que el daño producido a la Hacienda Pública se va a depurar a través de la jurisdicción contable. Por tanto, está garantizada la cantidad adeudada, quedando enervado el perjuicio directo hacia la Hacienda Pública.

1. Conforme consta en el expediente remitido por el Tribunal sentenciador, la Abogacía General del Estado, con carácter previo, solicitó un informe del Tribunal de Cuentas, cuyo contenido viene reflejado en el punto III de su escrito.
2. El Tribunal de Cuentas informa que ha quedado garantizada la cantidad de 4.146.274,97 €, que consta ingresada en la cuenta de depósito y consignaciones judiciales del Departamento, por lo que se entienden afianzadas las responsabilidades pecuniarias reclamadas en su día.

7. Otros datos de interés

Don ORIOL JUNQUERAS I VIES es una persona pública y, en consecuencia, tanto su biografía personal como los acontecimientos más destacados de su actividad política y social constan referenciados en multitud de fuentes abiertas de información y medios de comunicación. No obstante, a los efectos de esta propuesta, se indican algunos datos destacados de su biografía.

1. Nació en Barcelona en 1969. Está casado desde 2013 y tiene dos hijos menores de edad. Ha declarado públicamente ser católico practicante. Historiador de formación. Se doctoró en 2002 con una tesis titulada “Economía y pensamiento económico en



la Cataluña Alta Edad Moderna (1520-1630)”, que fue publicada en Barcelona en 2006. Ha trabajado como profesor adjunto en la Universidad de Barcelona, en el Departamento de Historia Moderna y Contemporánea. Es autor de varios libros sobre temas históricos. Durante su estancia en prisión ha escrito y publicado el libro “Contes desde la presó” (2020).

2. Es presidente de Esquerra Republicana de Catalunya desde 2011. En su actividad política, ha ocupado diversos cargos de relevancia desde 2009: Diputado en las Cortes Generales por Barcelona (21/5/2019-24/9/2019); diputado del Parlamento de Cataluña por Barcelona (17/12/2012-21/5/2019); vicepresidente y consejero de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña (14/1/2016-28/10/2017); diputado del Parlamento de Cataluña y líder de la oposición de Cataluña (9/1/2013-26/10/2015); alcalde de San Vicente dels Horts (11/6/2011-23/12/2015); diputado del Parlamento Europeo por España (7/6/2009-16/1/2012).
3. En prisión provisional siguió dedicándose a la política y, tras las elecciones celebradas en abril de 2019, obtuvo la condición de diputado en el Congreso de las Cortes Generales el 21 de mayo de 2019. La Mesa del Congreso de los Diputados suspendió esa condición por Acuerdo del 24 de mayo de ese mismo año. Igualmente, se presentó a las elecciones al Parlamento Europeo del 26 de mayo de 2019, obteniendo la condición de eurodiputado el 2 de julio de 2019, perdiéndola el 3 de enero de 2020 por decisión del Parlamento Europeo.
4. Desde su ingreso en prisión ha realizado varias manifestaciones públicas. La última de ellas el 7 de junio de este año, con la publicación de un artículo de opinión (“Mirando al futuro”, La Sexta/ARA). En ese artículo afirma que los indultos podrían “aligerar el conflicto, paliar el dolor de la represión y el sufrimiento de la sociedad catalana”, y asume que las vías no pactadas unilaterales “ni son viables ni deseables” para alcanzar la independencia de Cataluña. Se muestra asimismo favorable a una mesa de diálogo y negociación con el Estado. Así mismo, reconocía que “hemos de acatar las leyes”, por mucho que les parezcan “profundamente injustas y arbitrarias”.

II. MARCO JURÍDICO DEL INDULTO

1. El marco constitucional y legal

1. En la actualidad, el marco normativo del indulto está constituido, fundamentalmente, por las previsiones contenidas en los artículos 62.i), 87.3 y 102.3 de la Constitución y la regulación contenida en la Ley provisional de 18 de junio de 1870 (modificada por Ley 1/1988, de 14 de enero y por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo), que establece reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (en adelante, Ley del Indulto), y que se analizarán seguidamente con más detalle.

2. La prerrogativa de gracia ha sido una constante histórica en nuestro ordenamiento jurídico y es un mecanismo presente en la mayoría de las Constituciones

contemporáneas de los países de nuestro entorno, con independencia de la forma monárquica o republicana que presente su Jefatura del Estado. De hecho, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 6.4, dispone la obligación para los Estados de establecer mecanismos de indulto o conmutación de pena para los condenados a muerte. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluso ha ampliado la exigencia de contar con mecanismos de clemencia en el sistema penal (por ejemplo, en *Vinter v. Reino Unido*, 2013, o *Harakins v. Bulgaria*, 2014).

3. El indulto se define legalmente como una forma de extinción de la responsabilidad criminal alternativa y diferente en su naturaleza respecto de otras como la muerte del reo, el cumplimiento de la condena, la remisión definitiva de la pena o el perdón del ofendido (artículo 130 del Código Penal). La particularidad y la esencia del indulto se encuentran en que la extinción de la responsabilidad penal se produce como consecuencia de una decisión del Consejo de Ministros.

4. La concesión de indultos compete exclusivamente al Gobierno de la Nación. Formalmente es una potestad atribuida al Rey por el artículo 62.i) de la Constitución, pero *de facto* su ejercicio material corresponde al Consejo de Ministros. Constituye, por tanto, una potestad gubernamental. En este sentido, la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005, concluye que:

“[...] en razón de los principios que informan nuestra Monarquía parlamentaria, dicha potestad no es ejercida materialmente por el jefe del Estado, sino por el Gobierno [...] El ejercicio del derecho de gracia es, pues, una facultad sustancialmente gubernamental”.

5. De hecho, cuando ejerce el derecho de gracia, el Gobierno actúa como órgano político, no como cabeza o vértice de la Administración. Por ello, la decisión gubernamental concediendo o denegando un indulto no tiene la naturaleza de acto administrativo, pues no se adopta por el Gobierno en el ejercicio de una potestad administrativa. En este sentido, la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2013, razona que:

“[...] como ya hemos expresado, de la lectura del artículo 2.a) de la misma LRJCA –que afirma la posibilidad de controlar determinados aspectos de los mismos “cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”–, se deduce que el legislador admite la existencia de actos de gobierno de naturaleza no administrativa exentos del control ordinario de legalidad y sólo controlables en sus elementos reglados, cuando resulten afectados derechos fundamentales o para hacer efectiva la garantía patrimonial.

5.º. El indulto, por último, no tiene ni cuenta con la naturaleza de acto administrativo”.

6. La conclusión alcanzada por la mayoría de los magistrados que conformaron el Pleno de la Sala Tercera en esa Sentencia de 2013, negando el carácter de acto administrativo a la decisión sobre un indulto, también la comparten los que formularon voto particular discrepante. El voto particular emitido por don Carlos Lesmes Serrano, al que se adhirieron otros nueve magistrados, señaló que:

“Ninguna duda suscitó a los Magistrados de la Sala que el indulto particular –denominado derecho de gracia por la propia Constitución (art. 62.i)–, es un acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia y constituye una categoría de acto distinta del acto administrativo, lo que significa que el Gobierno actúa en este caso como órgano político *stricto sensu*, y no como cabeza de la Administración”.

7. Por último, para terminar de definir la conceptualización jurisprudencial del indulto, se debe recordar que el Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 196/1990, de 29 de noviembre, ha señalado que:

“[...] no toda actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el título V de la Constitución» (STC 45/1990, fundamento jurídico 2.º). Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa»”.

8. La concesión o denegación de un indulto por el Gobierno en el ejercicio de esa potestad propia es un acto esencialmente graciable y discrecional. La *ratio essendi* de la gracia que se otorga es, precisamente, esa discrecionalidad máxima, esa amplia libertad de la que dispone el Gobierno para resolver. Sobre la naturaleza esencialmente discrecional de la institución del indulto, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha señalado, en la referida sentencia de 20 de noviembre de 2013, que:

“Pues bien, en dicha discrecionalidad reside precisamente el núcleo de la gracia como acto no debido. Esto es, que ni el origen histórico de la figura que nos ocupa en los regímenes absolutistas, ni la consideración del mismo “derecho de gracia” en el citado art. 62.i) de la CE como una de las funciones del Rey, ni tampoco, incluso, la referencia constitucional semántica a la “prerrogativa de gracia” (art. 87.3 CE), le priva de dicho carácter discrecional, en el que reside, precisamente, el núcleo de la gracia como acto no debido y que constituye la *ratio essendi* de la institución”.

Aún más recientemente, el Tribunal Supremo aborda dicha cuestión en su Sentencia de 5 de febrero de 2020, citada a su vez por la aún más reciente Sentencia de 22 de octubre de 2020:

“(…) la decisión graciable que el indulto comporta, que es contrario a la efectividad de la condena impuesta por los Tribunales, no está sujeta a mandato legal taxativo “siendo de plena disposición para el Gobierno”, que no puede ser cuestionado en vía jurisdiccional en cuanto a la decisión esencial del mencionado derecho; esto es, sobre la procedencia o no de conceder el derecho o incluso el alcance con que el mismo se concede por el Gobierno”.

9. La institución del indulto parte de un absoluto respeto a la sentencia judicial condenatoria y no modifica sus razonamientos ni cuestiona su validez o eficacia. La sentencia firme es inamovible. Desde esta perspectiva, se comparte plenamente el marco jurídico del indulto expuesto por el Tribunal sentenciador en el informe emitido en el presente expediente, cuando señala que:



“El indulto no puede identificarse con un recurso de alzada ante la autoridad gubernativa mediante el que solventar una resolución judicial que se considera injusta”.

10. La concesión de un indulto supone la extinción, reducción o sustitución de la pena impuesta. Provoca, por tanto, el efecto de excepcionar la ejecución de la pena impuesta a un condenado en sentencia firme. El indulto es, por ello, un mecanismo excepcional que se pone en manos del Gobierno a fin de proveer situaciones igualmente excepcionales. Como señala la sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 20 de noviembre de 2013 antes citada:

“[...] el carácter de extraordinaria proviene de que por una parte es un residuo histórico del poder absoluto del Soberano y por otra que supone la excepción al principio de cumplimiento de las sentencias judiciales proclamada por el art. 118 de la Constitución”.

11. Junto con esa esencia discrecional y extraordinaria, la Constitución establece también algunas limitaciones. El ejercicio del derecho de gracia, conforme dispone el referido artículo 62.i), establece que no podrán autorizarse indultos generales. La Constitución ha querido, por tanto, que los únicos indultos que pueda conceder el Gobierno sean de carácter singular o particular, a personas concretas individuales, no a un colectivo genérico, y siempre atendidas las circunstancias concurrentes.

12. Esta prohibición constitucional pretendía poner fin al empleo recurrente del indulto general entre 1945 y 1977, periodo en el que entre otros muchos se dictaron los siguientes: Decreto de 9 de octubre de 1945, por el que se concede indulto total a los condenados por delito de rebelión militar; Decreto de 17 de julio de 1947, por el que se concede la gracias de indulto a los penados por delitos comunes y especiales en determinados casos; Decreto de 9 de diciembre de 1949, por el que se concede indulto total o parcial a los condenados por delitos comunes y especiales; Decreto de 1 de mayo de 1952, por el que, con ocasión del treinta y cinco Congreso Eucarístico Internacional, de Barcelona, se concede indulto total o parcial a los condenados por delitos comunes y especiales; Decreto de 25 de julio de 1954, de Indulto general con motivo del Año Mariano y del Año Jacobeo; Decreto de 31 de octubre de 1958; Decreto 1824/1961 de 11 de octubre, por el que se concede indulto general con motivo del XXV aniversario de la exaltación del Caudillo de la Jefatura del Estado; Decreto 2136/1965 de 22 de julio, por el que se concede indulto general con motivo del Año Santo Compostelano; Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España o Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, por el que se concede indulto general del resto pendiente de cumplimiento de las penas impuestas o que pudieran imponerse a los incurso en responsabilidad penal por delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión no amnistiados conforme al Real Decreto-ley 10/1976, sobre amnistía.

13. Este tipo de indultos habían sido duramente criticados por la doctrina, pues se situaban a caballo entre la amnistía y el indulto. De hecho, los indultos generales se caracterizaron en la práctica por extender su ámbito de aplicación a sujetos que aún no habían sido objeto de condena judicial, lo que provocaba el efecto de concesión



anticipada del perdón a la propia condena. Cuestión que evidenciaba el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de junio de 1976, en la que podía leerse:

“El indulto, en buena técnica penal, es una institución “post-sententian” [sic], que requiere para operar, la existencia previa de una resolución condenatoria, cuya pena, total o parcialmente, [...] mientras que la amnistía, acaba con el delito cometido y con todos sus efectos, y tanto puede ser aplicada antes como después de la sentencia, teniendo en común ambas formas de extinción de la responsabilidad criminal, establecidas en los números tercero y cuarto del artículo 112 del Código Penal, el ser manifestaciones próximas, aunque distintas, del denominado Derecho de Gracia, [...] se han dictado en España en señaladas ocasiones extraordinarias, los denominados “indultos generales”, muy afines a la amnistía, y estimados científicamente como “amnistía impropia”, por ser una amalgama híbrida entre ambas instituciones, según certeramente calificó la sentencia de esta Sala de 11 de marzo de 1974, toda vez, que la gracia se aplica antes de la celebración del juicio oral y por consiguiente, previamente a que se dicte sentencia en el proceso criminal, como sucedió ya en el indulto de 31 de octubre de 1958, y luego en el de 23 de septiembre de 1971 y por último con el de 25 de noviembre de 1975”.

14. También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con ocasión del indulto general concedido por Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concedía indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España, sobre la institución del indulto general, en su Sentencia de 27 de mayo de 1987:

“La aplicación de un indulto en rigor produce la inejecución de una pena y presupone, normalmente una Sentencia condenatoria. Aunque con una desviación excepcional y anómala, los indultos generales, que la Constitución hoy prohíbe expresamente, han presentado un dual carácter de óbices de procedibilidad, alcanzara el indulto total o, en otro caso, como motivo de inejecución de la pena obligando a su aplicación simultánea o posterior a la Sentencia que se haya dictado o se dicte. En cualquier caso, el indulto extingue desde el punto de vista material, total o parcialmente, la responsabilidad penal, pero en unos casos se trataría de responsabilidad presunta y en otros de responsabilidad declarada. La terminación del proceso penal en este último tipo de casos, como el aquí enjuiciado, supone que el indulto no se aplica anticipadamente, sino que el proceso ha de concluir, tras el juicio oral, con Sentencia y que ésta forzosamente ha de resolver con carácter previo a la aplicación total o parcial del indulto, si el delito ha existido y la pena que le correspondería”.

15. En síntesis, se trata de una prerrogativa individual, excepcional y de configuración legal, lo que supone que solo puede ejercerse por el Gobierno dentro del marco normativo vigente y con plena sujeción a las normas sustantivas y de procedimiento fijadas en la ley. Permite adecuar las consecuencias de la ejecución de una pena a la realidad de cada momento, cuando se considera que acarrearía al Estado –y a la sociedad en su conjunto– unas consecuencias más gravosas que las derivadas de la aplicación del indulto.

16. En cuanto a otras limitaciones constitucionales hay que mencionar la que consta en el apartado 3 del artículo 102, que proscribía el ejercicio del derecho de gracia para los miembros del Gobierno de España. El origen de esta prohibición –ajena a casi toda la tradición europea-continental e incluso a nuestra historia constitucional– deriva de la influencia angloamericana presente en la Constitución de 1978. Concretamente encuentra su fundamento en la idea de privar de los beneficios de esta prerrogativa a



quienes no solo gozan de las ventajas del régimen especial contemplado en los apartados 1 (aforamiento) y 2 (procedimiento especial) del artículo 102 CE, sino que también deciden sobre su concesión. Los indultos, como se ha dicho, se tramitan y decretan por el propio Gobierno conforme a lo dispuesto en los artículos 19 y ss. de la Ley del Indulto. Debe recordarse, en todo caso, que se trata de una norma de naturaleza prohibitiva y, por tanto, su interpretación debe ser restrictiva, entendida en su ámbito subjetivo referida exclusivamente a quienes son considerados miembros del Gobierno conforme a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La prohibición de la interpretación extensiva en perjuicio de terceros es una cuestión pacífica, tanto doctrinal como jurisprudencialmente. Por tanto, esa prohibición, atendido el tenor literal del precepto y su finalidad, no cabe extenderla a los miembros de los Gobiernos autonómicos, como muestra el hecho de que, en el pasado, el Gobierno de España concedió un indulto a don Juan Hormaechea por hechos delictivos cometidos en el ejercicio del cargo de presidente del Gobierno de Cantabria (Real Decreto 1667/1995, de 13 de octubre).

2. El procedimiento en la Ley del Indulto

17. El procedimiento para la concesión o denegación del indulto se encuentra regulado en la Ley del Indulto. Según disponen los artículos 19, 20 y 21 de la referida norma, el indulto puede ser solicitado por los condenados, sus parientes, o por cualquier otra persona en su nombre, sin necesidad de poder escrito que acredite su representación. También lo pueden proponer el Tribunal sentenciador, el Tribunal Supremo y el Ministerio Fiscal, e incluso el Gobierno puede formar de oficio el expediente de indulto, aun cuando este no hubiera sido solicitado por los particulares ni propuesto por los tribunales de justicia.

18. En la exposición de motivos de la Ley se expresa claramente quiénes no pueden ser indultados “porque la gracia produciría el funesto efecto de favorecer la impunidad y de alentar al delincuente en la senda del crimen”. Dentro de estas excepciones no se incluye a los condenados por delitos de sedición, que en todo caso podrán ser objeto de indulto. Tal y como se recoge a renglón seguido en la propia norma, “los reos de los delitos de sedición y rebelión podrán, no obstante, ser indultados, aunque se hallaren en estas circunstancias. La naturaleza de los delitos de esta clase, el carácter y condiciones de la sociedad de nuestra época, y aun altas consideraciones de gobierno, demuestran la necesidad de esta excepción”. Es decir, es precisamente en los delitos de sedición (e incluso rebelión) donde la Ley del Indulto concede mayor discrecionalidad al Gobierno, para que pueda hacer lo que en cada momento se considere más conveniente para los intereses generales. De hecho, incluso el artículo 29 permite que el Gobierno pueda conceder la conmutación de las penas impuestas por esos delitos “sin oír previamente al Tribunal sentenciador”.

19. El ámbito objetivo del indulto, tal y como lo configura la Ley, comprende todos los delitos, cualquiera que sea su clase y naturaleza: no hay ningún delito, por tanto, que haya quedado excluido, *a priori*, de la posibilidad de indulto, ni al que se dé un trato



menos favorable. Antes, al contrario, el artículo 3 de la Ley atribuye un tratamiento privilegiado a determinados delitos, entre los que se encuentra precisamente el delito de sedición, como se ha dicho anteriormente.

20. En cuanto a los sujetos que pueden ser indultados, el artículo 1 de la Ley del Indulto no realiza exclusión alguna. No obstante, su artículo 2 excluye del ámbito de aplicación de la norma a los que no hayan sido condenados por sentencia firme; a los que no se encuentren a disposición del Tribunal sentenciador para el cumplimiento de la condena; o a los reincidentes en el mismo o cualquier otro delito por el que hubiesen sido condenados por sentencia firme (salvo que, en este último caso, el Tribunal sentenciador aprecie que concurren razones de justicia, equidad o utilidad pública).

21. Una vez presentada una solicitud de indulto, el Ministerio de Justicia deberá remitir la misma a informe del Tribunal sentenciador, quien, a su vez, pedirá informe sobre la conducta del penado al jefe del centro penitenciario en que se encuentre cumpliendo condena y deberá oír al Ministerio Fiscal y a la parte ofendida si la hubiera.

22. Según dispone el artículo 25 de la Ley del Indulto, el Tribunal sentenciador hará constar en su informe, siendo posible, la edad, estado y profesión del penado, su fortuna si fuera conocida, sus méritos y antecedentes, si el penado fue con anterioridad procesado y condenado por otro delito, y si cumplió la pena impuesta o fue de ella indultado, por qué causa y en qué forma, las circunstancias agravantes o atenuantes que hubiesen concurrido en la ejecución del delito, el tiempo de prisión preventiva que hubiese sufrido durante la causa, la parte de la condena que hubiere cumplido, su conducta posterior a la ejecutoria, y especialmente las pruebas o indicios de su arrepentimiento que se hubiesen observado, si hay o no parte ofendida, y si el indulto perjudica derechos de tercero, y cualesquiera otros datos que puedan servir para el mejor esclarecimiento de los hechos, concluyendo por consignar su dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia.

23. Una vez emitido su informe, el Tribunal sentenciador lo habrá de remitir al Ministerio de Justicia junto con la hoja histórico-penal, el testimonio de la sentencia ejecutoria del penado, y los demás documentos que considere necesarios para la justificación de los hechos.

3. Los efectos

24. En cuanto a los concretos efectos que producen los indultos, se debe destacar que, según dispone el artículo 4 de la Ley, el indulto total supone la remisión de todas las penas a que hubiese sido condenado y que todavía no hubiese cumplido el delincuente, mientras que el indulto parcial supone el perdón o la remisión de alguna o algunas de las penas impuestas. También puede conllevar la conmutación de la pena o penas impuestas al condenado en otras menos graves.

25. Tales efectos, por imperativo expreso de la Ley del Indulto, no podrán abarcar la indemnización civil, ni podrán extenderse a las costas procesales. Además, el indulto de



la pena pecuniaria tampoco podrá comprender, en principio, la devolución de la ya pagada y solo permite eximir al indultado del pago de la cantidad aun no satisfecha.

26. Aunque la Ley del Indulto no lo impone, el Gobierno puede hacer depender la concesión de la gracia de determinadas condiciones siempre que así lo aconsejen razones de justicia, equidad o utilidad pública. Según la naturaleza –suspensiva o resolutive- de las condiciones impuestas, su no cumplimiento por el condenado provocará bien la imposibilidad de que el Tribunal sentenciador lleve a efecto la concesión del indulto hasta la satisfacción efectiva de tales condiciones, bien la revocación de su concesión por falta de la debida observancia de las cláusulas impuestas.

27. La concesión del indulto se exterioriza a través de un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey y con el refrendo del ministro de Justicia.

28. Siendo la anteriormente expuesta una síntesis de los aspectos procedimentales y sustantivos más relevantes de la regulación legal del indulto, se ha de señalar que en el presente expediente se ha observado el procedimiento legalmente establecido. Forman parte de la documentación del expediente tanto el informe del Tribunal sentenciador como el resto de los documentos relevantes para que, con pleno conocimiento de los hechos y de todas las circunstancias concurrentes, el Gobierno pueda adoptar la decisión que considere procedente.

4. Los informes

29. Los informes emitidos por el Tribunal sentenciador y el resto de las instituciones antes referidas son preceptivos, pero no vinculantes para el Gobierno al tiempo de tomar su decisión. Así lo declara, entre otras muchas, la mencionada Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 22 de octubre de 2020.

30. Los únicos efectos jurídicos que la Ley del Indulto anuda al contenido de tales informes son dos: (i) la tramitación en turno preferente de los expedientes de indulto y (ii) la imposibilidad de concesión del indulto total en los casos en que el Tribunal sentenciador no haya apreciado la concurrencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública. En ese caso, el Gobierno podrá solo conceder el indulto parcial. En este sentido se pronuncia la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de marzo de 2018, cuando señala:

“Hemos de empezar por aclarar que la Ley de Indulto, como regla general, no deriva consecuencias jurídicas específicas de la orientación de tales informes, salvo en el caso de los informes del Ministerio Fiscal, a los efectos de formación del turno de preferencia en la tramitación del expediente de indulto, y de los informes del Tribunal sentenciador, en cuanto a la necesidad de que el mismo aprecie que haya razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública para otorgar la gracia, cuando mediar reincidencia; o bien que, para otorgar el indulto total, el Tribunal que dictó sentencia juzgue que existen razones de justicia, equidad o utilidad pública”.

En el presente expediente, a la vista de que el informe del Tribunal sentenciador es desfavorable al derecho de gracia (también el del Ministerio Fiscal), solo cabrá la concesión de un indulto parcial, conforme disponen los artículos 11 y 12 de la Ley del Indulto.

31. En cuanto al contenido concreto de los informes en el presente caso, tanto el Ministerio Fiscal como el Tribunal sentenciador hacen alusión a los límites subjetivos y objetivos del indulto establecidos por la Constitución y la Ley, así como a la falta de prueba o indicio de arrepentimiento en los condenados. Pese a que tales cuestiones deben valorarse a la hora de decidir sobre su concesión, es conveniente recordar que la opinión de estos órganos no condiciona el criterio del Gobierno.

5. La motivación

32. Para la concesión de un indulto será necesario que concurran en favor del condenado razones de justicia, equidad o utilidad pública. Razones que, según señala el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la tantas veces citada Sentencia de 20 de noviembre de 2013 “[...] pueden responder a muy distintas causas que pueden ir desde las de carácter penitenciario o social a las de carácter personal o familiar”.

33. Para la concesión de un indulto es por tanto imprescindible que concurran en favor del condenado razones de justicia, equidad o utilidad pública. No obstante, a pesar de que la Ley del Indulto no lo establece específicamente, el acuerdo por el que se concede debe explicitar esas razones de justicia, equidad o utilidad pública que resulten del concreto expediente tramitado y que constituyen el fundamento de la decisión gubernamental. La exteriorización de tales razones permitirá disipar cualquier duda sobre el auténtico carácter y finalidad del indulto concedido y despejar todo atisbo de arbitrariedad en la actuación del Gobierno, pues el empleo del mecanismo del indulto quedará explicado sobre la base de las razones concurrentes en el caso concreto y del fin constitucionalmente legítimo a cuya consecución y satisfacción se orienta la medida.

34. La necesidad de expresar las razones en las que descansa la decisión ha sido establecida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En su Sentencia de 20 de noviembre de 2013, el Pleno de la Sala Tercera ha fijado no solo el alcance de las justificaciones que deben acompañar a la decisión de concesión de la gracia, sino también la extensión que puede alcanzar el control jurisdiccional respecto de la decisión de indultar.

“Como no es un acto administrativo, no puede exigirse al Acuerdo de concesión o denegación del mismo una motivación en el sentido técnico que requiere la LRJPA, pero no es menos cierto que por la misma Ley de Indulto se exige que del Acuerdo de indulto se desprendan las “razones de justicia, equidad o utilidad pública”.

Obvio es que el control jurisdiccional no puede extenderse al núcleo esencial de la gracia (decisión de indultar o no indultar), ni a la valoración del contenido de los requisitos formales (esto es, al contenido de los informes reglados a los que se refiere la LI), pero sí a la no concurrencia de arbitrariedad en la concesión, pues tal decisión exige, por disposición legal, la especificación y el



conocimiento de las “razones de justicia, equidad o utilidad pública”; especificación a la que ha de llegarse “con pleno conocimiento de los hechos y de todas sus circunstancias, y después de un estudio detenido sobre las consecuencias que haya de producir”.

Esto es, no contamos con ámbito de revisión jurisdiccional respecto de la decisión de indultar [...] Pero sí debemos enjuiciar si las “razones de justicia, equidad o utilidad pública” –que necesariamente deben de constar en el Acuerdo y que pueden responder a muy distintas causas [...]– cuentan con apoyo real reconocible en los elementos reglados o formales que componen el expediente. Dicho de otra forma, entre la decisión de indultar (en modo alguno revisable jurisdiccionalmente) y la especificación de las “razones de justicia, equidad o utilidad pública” (legalmente exigibles), se nos presenta un espacio, jurisdiccionalmente “asequible”, por el que debe transitarse con los instrumentos de la lógica jurídica. [...] En consecuencia, hemos de tener acceso para comprobar si la operación jurídica llevada a cabo por el Consejo de Ministros, dirigida a especificar y revelar las expresadas razones –a la vista del expediente tramitado–, que constituyen el interés general de tal actuación, ha conseguido realmente tal finalidad en el terreno –asequible para nosotros– de la lógica y la racionalidad jurídica, pues, si bien se observa, la arbitrariedad es la ausencia de racionalidad, y en consecuencia todos los actos del Poder Ejecutivo y de la Administración han de ser racionales. Por tanto, se insiste, entre la intocable decisión de la concesión o denegación de un indulto, tras el seguimiento del procedimiento establecido (en el que ha de constar la solicitud de los preceptivos informes y los demás elementos reglados), y la especificación en el Acuerdo de concesión de las “razones de justicia, equidad o utilidad pública” –variadas y sin posibilidad de discusión desde una perspectiva jurisdiccional–, se nos presenta como exigible un proceso lógico que no puede resultar arbitrario, y del que ha de desprenderse que las expresadas razones no son una construcción en el vacío.

Se trata, pues, de un control meramente externo, que debe limitarse a la comprobación de si el Acuerdo de indulto cuenta con soporte fáctico suficiente –cuyo contenido no podemos revisar–, para, en un proceso de lógica jurídica, soportar las razones exigidas por el legislador, pudiendo, pues, examinarse si en ese proceso se ha incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica. Lo que podemos comprobar es si la concreta decisión discrecional de indultar ha guardado coherencia lógica con los hechos que constan en el expediente, pues, ha sido el propio legislador el que ha limitado la citada discrecionalidad a la hora de ejercer la prerrogativa de gracia, materializada en el indulto, estableciendo las razones a las que ha de responder el mismo, las cuales deben constar en el Acuerdo de concesión”.

35. Esta jurisprudencia en relación con el alcance del control jurisdiccional de las decisiones de indulto se confirma, en lo sustancial, en la más reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de marzo de 2018, también citada más arriba.

“Existe un abundante acervo jurisprudencial en orden al alcance de la revisión jurisdiccional de las decisiones de indulto [...]. Dicha doctrina puede condensarse en los siguientes parámetros: 1) El control no puede afectar a los defectos de motivación; 2) Sólo alcanza a los elementos reglados del procedimiento (incluidos los informes preceptivos y no vinculantes a los que alude la Ley de Indulto); 3) No se extiende a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo.

En definitiva, dicho control del ejercicio positivo de la potestad de indulto se limita a verificar si el Acuerdo de indulto obedece a razones de “justicia, equidad y utilidad pública”, a las que se subordina su concesión. El Gobierno será libre para elegir y valorar las muy variadas razones de “justicia, equidad y utilidad pública”, que, en cada caso y a la vista de sus concretas circunstancias, le llevan a otorgar el indulto –sobre las que no cabe control jurisdiccional de clase alguna–, pero que han de guardar la necesaria coherencia con los hechos que constituyen su soporte fáctico, y esto sí puede ser comprobado por el órgano jurisdiccional a fin de descartar todo atisbo de arbitrariedad, proscrita por el art. 9.3 CE”.

Y se precisa aún más en lo razonado por la sentencia de dicha Sala Tercera de 27 de septiembre de 2016, reiterada por la reciente sentencia de 26 de octubre de 2020, cuando señala sobre el control jurisdiccional:

“(…) Ahora bien, no se trata de una fiscalización “in integrum” de la decisión adoptada en vía administrativa que no tenga límites, porque esa posibilidad sería contraria a la propia normativa del derecho de gracia en la Constitución, como ha tenido ocasión de declarar el mismo Tribunal Constitucional (Auto 360/1990). Y es que la decisión graciable que el indulto comporta, que es contrario a la efectividad de la condena impuesta por los Tribunales, no está sujeta a mandato legal taxativo “siendo de plena disposición para el Gobierno”, que no puede ser cuestionado en vía jurisdiccional en cuanto a la decisión esencial del mencionado derecho; esto es, sobre la procedencia o no de conceder el derecho o incluso el alcance con que el mismo se concede por el Gobierno”.

36. Sobre estas razones que justifican la concesión del indulto y el posible control judicial también se pronuncia el voto particular concurrente de don Luis María Díez-Picazo Giménez a la Sentencia de 20 de noviembre de 2013. El planteamiento parte, como en la Sentencia, de que existe un amplio abanico de posibles razones que justifican el derecho de gracia.

“(…) el derecho de gracia constituye una especie de válvula de seguridad para hacer frente a posibles consecuencias indeseables de una aplicación estricta de la ley. Y entiéndase bien: cuando se afirma que el derecho de gracia sirve para moderar un posible rigor excesivo, no hay que pensar únicamente en aquellos casos en que razones de equidad o de justicia material aconsejan una reducción o un perdón de la pena impuesta. El derecho de gracia también puede cumplir una importante función en aquellos otros casos en que, sin que medien serias razones de equidad o de justicia material a favor del reo, otras consideraciones de interés general aconsejan la clemencia. Piénsese, por no poner más que ejemplos obvios, en la necesidad de asegurarse la colaboración de confidentes en organizaciones criminales, o la de suavizar conflictos en las relaciones internacionales. Esto quiere decir, aunque a algunas personas no les guste oírlo, que el derecho de gracia es un instrumento de la política y que, en cuanto tal, su ejercicio responde a valoraciones esencialmente políticas. Así, la configuración del indulto tradicionalmente hecha por la jurisprudencia de esta Sala es, en mi opinión, correcta y plenamente válida: se trata de una decisión puramente graciable -es decir, puede ser concedida o denegada de manera libérrima- y, por consiguiente, la jurisdicción contencioso-administrativa sólo se extiende a sus elementos reglados”.

37. Dicho punto de partida sobre la diversidad de las razones que justifican la concesión de un indulto también está presente en otro voto particular, en este caso a la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 2005, formulado por don José Manuel Sieira Míguez y otros cuatro magistrados, en el que se razona que:

“No cabe duda de que las concesiones o denegaciones de indultos pueden constituir junto con otras medidas y actuaciones, instrumentos de política criminal de los gobiernos. [...] En la reciente historia de nuestro país, determinadas concesiones y denegaciones de indulto han tenido claras repercusiones políticas, tanto en el ámbito de la lucha antiterrorista entre otras, como en relación a cuestiones de relevancia social, como fueron, a título de ejemplo, las referentes a delitos relativos a la objeción de conciencia a la prestación del servicio militar. Del mismo modo en momentos históricos de permanente actualidad, determinadas denegaciones de indulto en el año 1.975, en relación a penas de muerte que no fueron conmutadas, comportaron problemas en el ámbito de las relaciones internacionales y conflictos diplomáticos con la Santa Sede y otros países. El evidente



contenido y relevancia política de la valoración para conceder o denegar un indulto en tales supuestos, que se recogen sin ánimo exhaustivo, deviene patente y manifiesto, y hace imposible entender que se trataba de actos de gestión ordinaria ya que además de la motivación política que los presidía constituyen la clara manifestación de una concreta dirección política en cuestiones referidas a temas tan esenciales como lo son la Seguridad del Estado o la defensa nacional”.

38. Queda claro, por tanto, que la motivación constituye el elemento principal de control de la decisión en un Estado de derecho. A través de la misma se hace posible distinguir entre la discrecionalidad y la arbitrariedad. Así, como recoge la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo, mientras que la discrecionalidad “presupone una diversidad de posibilidades para el titular de la potestad, pero dentro de un marco que el propio ordenamiento establece, y del cual el mismo no puede salirse”, la arbitrariedad supone la “inexistencia de marco alguno, de modo que no cabe establecer criterio jurídico de evaluación, ni, por tanto, se puede predicar de la actuación de que se trate que es jurídicamente correcta o incorrecta”.

III. LAS RAZONES DEL INDULTO

1. Justicia, equidad o utilidad pública

1. A la vista de los antecedentes que obran en el expediente y conforme al marco jurídico aplicable, debe concluirse que, en relación con el presente caso, existen dos cuestiones a considerar para la concesión del indulto: (i) la primera deriva del sentido del informe del tribunal sentenciador, puesto que, por ser desfavorable, impide su concesión sobre la totalidad de la pena impuesta; y (ii) la segunda afecta a la motivación de la decisión, que, en caso de ser afirmativa, deberá basarse en criterios de justicia, equidad o utilidad pública, según se expone en el apartado anterior.

2. Dentro de este contexto, el Gobierno conserva plena capacidad para disponer discrecionalmente sobre la concesión o denegación del indulto solicitado, conforme a la legalidad. De hecho, la principal obligación que la ley impone al Gobierno consiste en pronunciarse sobre la concesión o denegación del indulto parcial solicitado a favor de don ORIOL JUNQUERAS I VIES. Y, para ello, según se deduce de la legislación vigente, únicamente deberá atender a los referidos motivos de justicia, equidad o utilidad pública que puedan concurrir en el concreto caso.

3. La presente propuesta toma en consideración la opinión del Tribunal sentenciador y del Ministerio Fiscal que, como se desprende del contenido de sus respectivos informes, resulta en ambos casos desfavorable a la concesión de los indultos. Los argumentos que llevan a tal conclusión se extractan en el primer apartado de esta propuesta y pueden resumirse en la ausencia de arrepentimiento, de dilaciones y de desproporción de la pena en su día impuesta. A todo ello, además, añaden ambos órganos su valoración sobre la gravedad de los hechos por los que fueron condenados. Sin embargo, como también se ha mencionado, no puede encontrarse en tales informes



del Tribunal sentenciador ni del Ministerio Fiscal un análisis individualizado de cada condenado ni tampoco un examen integral del conjunto de razones de utilidad pública concurrentes.

4. Ha sido muy notorio el posicionamiento a favor o en contra de los argumentos expuestos en estos informes por parte de los principales partidos políticos, así como por destacadas personalidades de la academia, la política y la cultura. El debate público suscitado es un claro reflejo de la trascendencia política del caso y evidencia la existencia de intereses generales en juego que van más allá de la situación jurídica del condenado. Unos intereses que esta propuesta pondera en su fundamentación.

5. No obstante, debe reiterarse que ni la lógica de su razonamiento, ni el juicio finalmente alcanzado por el Tribunal sentenciador o el Ministerio Fiscal tienen que ser necesariamente coincidentes con los que efectúe el Gobierno. Ello, dada la diferente posición que ocupan en el marco constitucional y la distinta función que unos y otros deben cumplir.

6. La utilización del indulto, en los términos establecidos por la Constitución y la ley, en nada subvierte o contraviene el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino que se limita a adecuar los efectos del cumplimiento de determinada pena impuesta a las exigencias del interés público por encima de los intereses particulares en conflicto.

7. Mientras que los órganos judiciales son llamados a impartir justicia en los términos previstos por el artículo 117 de la Constitución, el Gobierno se debe a la defensa de los intereses generales de conformidad con el artículo 97 de la misma norma. Y, precisamente para la consecución de tal objetivo, la propia Constitución y el legislador han puesto a su disposición la figura del indulto, bajo el entendimiento de que, en ocasiones excepcionales, es necesaria la adopción de decisiones políticas sobre cuestiones previamente abordadas por el poder judicial. Esa es la razón de ser del indulto.

8. La motivación y la perspectiva política y social que, sin duda, ha de manejar el Gobierno para la toma de su decisión -muy especialmente en este caso- no han estado presentes en la valoración realizada por el Ministerio Fiscal y el Tribunal sentenciador. Su posición constitucional es otra y quizá por ello ninguno de los informes trata los motivos de utilidad pública que concurren en el presente caso.

9. Resulta fundamental que la decisión del Gobierno sobre la concesión del indulto se justifique con una motivación suficiente y particularizada en la persona a la que se concede el indulto. Ambos elementos son necesarios para cumplir con el ejercicio de la potestad discrecional que supone la concesión del indulto. Es por ello por lo que se recogen de manera separada y amplia los distintos argumentos que sustentan la decisión de ejercer el derecho de gracia. Como ha reiterado el Tribunal Supremo en distintas sentencias tanto la justificación de la concesión del indulto como la aplicación

singularizada son dos requisitos inexcusables en el ejercicio de esta potestad. En este sentido, el Tribunal Supremo ha reiterado que para no incurrir en arbitrariedad la decisión discrecional “debe venir respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera” (Sentencia de 29 de noviembre de 1985). Esta exigencia es la que quedará reflejada en los apartados siguientes.

2. La utilidad pública en el derecho de gracia

10. El indulto concedido por causa de su utilidad pública constituye una decisión política a favor del interés general que puede, o no, estar en consonancia con las circunstancias del sujeto, el delito cometido o la pena impuesta. Por tanto, no se trata de razones de justicia o equidad para el penado, sino que se pretende la consecución de unos intereses generales que trascienden a su situación individual. Se trata de un concepto abierto, indeterminado y de naturaleza esencialmente política. Es por tanto al Poder Ejecutivo al que corresponde, en un modelo de separación de poderes, valorar la conveniencia política de su aplicación en cada caso concreto. Esto es, si a su juicio el indulto contribuye a un interés general, o si se prefiere, si atendidas las circunstancias de la política nacional e internacional, satisface mejor los intereses de España.

11. Tal y como señala el voto particular del magistrado don Luis María Díez-Picazo Giménez recogido en el apartado anterior, “no hay que pensar únicamente en aquellos casos en que razones de equidad o de justicia material aconsejan una reducción o un perdón de la pena impuesta”. El derecho de gracia también cumple una importante función “en aquellos otros casos en que, sin que medien serias razones de equidad o de justicia material a favor del reo, otras consideraciones de interés general aconsejan la clemencia”. Son casos, en suma, donde los elementos a valorar para la concesión o denegación del indulto superan el ámbito del delito, el delincuente o la pena, para centrarse en aspectos que afectan a la sociedad en su conjunto, como claramente ocurre en esta ocasión.

12. El derecho de gracia se traduce, en estos casos, en una renuncia expresa al ejercicio del poder punitivo del Estado, fundada en razones de utilidad pública dirigidas a asegurar la convivencia con paz social. Por tanto, la voluntad del reo es irrelevante. Luego, si el indulto es la renuncia del Estado al *ius puniendi*, dicho ejercicio no puede quedar en manos del particular. Lo relevante es el interés general y la convivencia, no la voluntad del penado.

13. La utilidad pública de una decisión debe medirse por el efecto que proyecta sobre los intereses colectivos o generales y por la trascendencia que presenta su adopción para el común de una sociedad, más allá de las repercusiones particulares. Esta es una noción que goza de gran importancia dentro de nuestra cultura jurídica y política, especialmente en el ámbito penal. En una sociedad democrática avanzada como la



nuestra, toda pena debe ir dirigida a la consecución del interés público que supone la prevención del delito, de ahí la naturaleza eminentemente pública del conflicto penal.

14. Por lo tanto, el Gobierno, a la hora de valorar los motivos de utilidad pública, debe considerar si los valores superiores que se protegen mediante el cumplimiento efectivo de la sanción penal –la paz social y la convivencia democrática– excepcionalmente se alcanzan mejor mediante el derecho de gracia.

15. No debe desconocerse que determinados episodios o procesos sociales, por su complejidad y excepcionalidad, trascienden la situación de normalidad constitucional, haciendo que la aplicación de la ley no permita *per se* la reconducción de la situación a los cauces de la normal y pacífica convivencia. Contamos en nuestro país, como es notorio, con casos muy conocidos de indultos otorgados por razones de utilidad pública. Así, cabe citar aquí los concedidos a los autores del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 o a miembros de la banda armada “Terra Lliure”, decididos por Gobiernos anteriores. En la misma línea se acordó en el año 2000 el indulto a 1325 personas con motivo del año jubileo (Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2000).

16. Dadas las profundas implicaciones sociales que este caso presenta y el relevante papel político de don ORIOL JUNQUERAS I VIES en el marco de la sociedad catalana, pocas dudas caben sobre el extraordinario peso de los motivos de interés general a tener en cuenta a la hora de decidir sobre la concesión de este indulto. Esos motivos de utilidad pública se aducen también, de distinta forma y con argumentos muy variados, en algunas de las solicitudes de indulto presentadas. Así consta en el expediente y en el resumen de antecedentes expuesto más arriba. Esta propuesta centra su decisión en las razones de utilidad pública que puedan concurrir, pues pocos propósitos son tan dignos de ese título como el de restablecer la convivencia y la concordia entre catalanes o dar una oportunidad para restaurar las relaciones entre Cataluña y el resto de España.

17. En conclusión, el Gobierno está llamado a tomar una decisión sobre el perdón de la pena impuesta a don ORIOL JUNQUERAS I VIES en virtud de tres motivos –justicia, equidad o utilidad pública– que aglutinan muy diversos factores. Entre los que necesariamente habrán de tenerse en cuenta, se encuentran todas aquellas consideraciones relativas a su persona, al delito cometido y a su comportamiento, sobre las que vienen pronunciándose los informes preceptivos y parte de la sociedad. Además, el Gobierno debe ponderar muy especialmente las razones de utilidad pública vinculadas a la excepcional situación de Cataluña y la acuciante necesidad de responder, cuanto antes, a la profunda crisis social y política que, desde hace demasiado tiempo, viene condicionando y erosionando la paz social y la garantía de la convivencia democrática en Cataluña y, por extensión, en toda España. El Gobierno quiere normalizar la política en Cataluña y los indultos son un paso decisivo en esa dirección.



IV. PROPUESTA DE INDULTO A DON ORIOL JUNQUERAS I VIES

1. La convivencia democrática

1. La garantía de convivencia democrática, referida en el preámbulo de la Constitución, constituye una aspiración irrenunciable y prioritaria para cualquier Estado social y democrático de derecho. El primer objetivo del ejercicio de la política debe ser siempre asegurar esa convivencia libre y pacífica, puesto que, en su ausencia, otros valores –como son la prosperidad social, el crecimiento económico o el bienestar individual y familiar- resultan inalcanzables.

2. La unidad de España está garantizada por la Constitución, pero la convivencia entre los españoles es una tarea diaria. Una tarea de todos. Esta propuesta de indulto es muy consciente de la gravedad de lo ocurrido en Cataluña en el otoño de 2017. Por lo tanto, la decisión que debe afrontar el Consejo de Ministros, como titular del derecho de gracia, de conformidad con la legislación vigente y tras el estudio de los elementos que obran en el expediente, consiste en ponderar si la concesión del indulto a don ORIOL JUNQUERAS I VIES, en el momento social y político que atraviesan tanto Cataluña como el resto de España, puede contribuir a esa tarea. La respuesta tiene que ser necesariamente afirmativa y en ese sentido se formula la presente propuesta de indulto parcial.

3. La democracia española dio una respuesta dentro de la ley a quienes se situaron fuera de la ley. Una respuesta que ponen en valor tanto el Tribunal Supremo como el Ministerio Fiscal en sus informes. Quienes actuaron en contra de la Constitución tuvieron que asumir sus responsabilidades de acuerdo con lo que determina la ley. No solo no consiguieron su propósito, sino que han debido pagar un alto precio penal.

4. Quienes llevaron a cabo tales hechos no solo actuaron ignorando la Constitución, sino que también ignoraron a quienes no piensan como ellos. Ignoraron al menos a la mitad de la sociedad catalana e ignoraron al resto de la sociedad española. Ignoraron sus sentimientos y sus deseos, ignoraron sus legítimas expectativas, ignoraron sus derechos. Cegados por sus objetivos políticos, olvidaron las leyes que nos les gustaban y a las personas que no les apoyaban.

5. La democracia y el Estado de derecho les han recordado que esas personas a las que invisibilizaron existen y que no pueden obviarlas, que han de tenerlas en cuenta en sus propósitos. Pero, ahora, ya en la cárcel, la democracia española no los puede olvidar a ellos, entre otras razones, porque tampoco los han olvidado varios cientos de miles de catalanes que, de manera constante, votan a opciones políticas que protagonizaron y defienden aquellos hechos de septiembre y octubre de 2017. Esos ciudadanos podrán ver en libertad a sus líderes y comprenderán que la democracia española les da cauce para expresar sus opiniones en libertad y para defender sus ideas con normalidad.

6. La realidad social y política a la que ha dado lugar el encarcelamiento de don ORIOL JUNQUERAS I VIES afecta indudablemente a esa convivencia democrática entre



catalanes, condicionando negativamente las relaciones entre Cataluña y el resto de España y obstaculizando la superación del conflicto existente. A raíz de los acontecimientos acaecidos en septiembre y octubre de 2017 y sus consecuencias – políticos presos incluidos-, las vías de comunicación entre las fuerzas independentistas y el resto del espectro político español, empezando por el propio Gobierno, se vieron gravemente deterioradas. En Cataluña y, por extensión, también en buena parte de España, el debate público ha quedado contaminado y la actividad institucional seriamente afectada por dinámicas de confrontación impropias de un sistema democrático como el nuestro.

Como vicepresidente y consejero de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña, cargo que ejerció hasta el 28 de octubre de 2017, y sobre todo como presidente de Esquerra Republicana de Catalunya, posición que aun ostenta, don ORIOL JUNQUERAS I VIES es uno de los principales actores políticos en la escena catalana. Esa posición es la que le situó como uno de los máximos responsables de los delitos cometidos con ocasión del referéndum ilegal y posterior declaración de independencia, pero también hacen de él una persona clave para la restauración de la convivencia. Así se desprende del hecho de que, desde su entrada en prisión, haya seguido obteniendo importantes apoyos como candidato en diferentes citas electorales. Como indudable protagonista del conflicto y líder de una de las principales formaciones catalanas (concretamente la que hoy preside la Generalitat de Catalunya), su peso en el devenir de las relaciones entre España y Cataluña resulta indiscutible.

7. En referencia a su relación con los hechos que dieron lugar a la condena, no puede ni debe minimizarse la gravedad de lo ocurrido en Cataluña en el otoño de 2017, así como las profundas implicaciones que este episodio presentó para la paz social y la convivencia democrática de todos los españoles.

8. Tal y como refleja la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre del Tribunal Supremo (Sala Segunda), los acontecimientos por los que don ORIOL JUNQUERAS I VIES fue finalmente condenado constituyen la culminación de un proceso social impulsado por parte de algunos de los representantes públicos de la sociedad catalana para la consecución unilateral de sus objetivos políticos, “despreciando a aquellos ciudadanos que, por sí o a través de sus representantes políticos, tienen algo que decir sobre el modelo de sociedad que quiere construirse”.

9. En este contexto, la respuesta del Estado era obligada, puesto que, como también señala el Tribunal Supremo, “nuestro sistema jurídico no tolera la fragmentación del poder constituyente. No admite la modificación de normas constitucionales mediante la activación unilateral de un proceso de ruptura en el que los límites concebidos en garantía de la pacífica convivencia se presentan como un obstáculo para la imposición de un determinado proyecto político”.

10. Así, nada puede objetarse a las palabras del Tribunal Supremo cuando en su sentencia expresa cómo “la democracia presupone el derecho a votar, pero es algo más



que eso. Supone también el respeto por los derechos políticos que el sistema constitucional reconoce a otros ciudadanos, el reconocimiento de los equilibrios entre poderes, el acatamiento de las resoluciones judiciales y, en fin, la idea compartida de que la construcción del futuro de una comunidad en democracia solo es posible respetando el marco jurídico que es expresión de la soberanía popular”.

11. El Gobierno comparte tales afirmaciones de la sentencia condenatoria, así como otras plasmadas por el Ministerio Fiscal y el Tribunal Supremo en sus informes sobre el carácter jurídicamente reprobable de los hechos enjuiciados. Pero, como garante del interés general y la convivencia pacífica y democrática, no puede concluir ahí (en lo meramente jurídico) su valoración de la situación. Al reproche jurídico debemos anudar además un análisis sereno sobre las repercusiones sociales y consecuencias políticas que derivan de estos hechos. Un análisis que va más allá, dirigido a determinar cuál es la vía idónea para solventar la indeseable situación en la que nos encontramos.

12. Este análisis debe reflejar, en primer lugar, la profunda división que actualmente experimenta la sociedad catalana y que irradia sus efectos sobre el conjunto de España. La polarización del espectro político catalán en torno al eje independencia/no independencia ha alcanzado en la última década un altísimo grado de intensidad, generando una creciente crispación en la escena social y política que, desde el Gobierno vemos con preocupación y estamos dispuestos a tomar decisiones para paliarla.

13. Dentro de este contexto, la presente propuesta de indulto valora que el mantenimiento en prisión de los líderes de las principales formaciones independentistas no contribuye positivamente a rebajar la tensión existente. Y, dentro del conjunto de líderes y organizaciones, destacan muy especialmente don ORIOL JUNQUERAS I VIES y Esquerra Republicana de Catalunya.

14. Según los datos del último barómetro del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO, 2021), el 44,9 % de los encuestados manifiesta su voluntad de que Cataluña sea independiente. Así mismo, los partidos políticos con los que se identifican los condenados han obtenido un amplio respaldo electoral en las últimas elecciones catalanas, celebradas el pasado 14 de febrero.

En concreto, Esquerra Republicana de Catalunya, obtuvo un 21,3 % de los votos y 33 escaños. Fue el segundo partido más votado. Sin embargo, tras alcanzar un acuerdo con la tercera fuerza política en votos y escaños y con una tercera fuerza política independentista, consiguió la Presidencia de la Generalitat. El Gobierno no puede desconocer que una parte importante de la ciudadanía catalana comparte los objetivos políticos últimos que don ORIOL JUNQUERAS I VIES representa como presidente de dicha formación política. Objetivos que, tal y como la propia sentencia condenatoria señala, son legítimos y por los que no ha sido condenado. A ello se añade que la situación de prisión de don ORIOL JUNQUERAS I VIES ha tenido y tiene, como es notorio, un importante valor simbólico para el independentismo y para quienes, no siendo independentistas, consideran injusta esa situación.

15. El Gobierno tiene la obligación ineludible de restaurar la convivencia entre las personas. La Justicia ha actuado para dar respuesta a unos hechos indudablemente reprobables, pero bien es cierto que el castigo penal ofrece una utilidad limitada a la hora de pacificar situaciones de conflicto como la que vive la sociedad catalana. Es más, en ocasiones, el cumplimiento de penas privativas de libertad por parte de líderes sociales o políticos puede reforzar las lógicas de desafección, generando una falsa percepción de injusticia en quienes ven a sus representantes encarcelados y en quienes consideran que el castigo es excesivo. Por eso, el mantenimiento en prisión de don ORIOL JUNQUERAS I VIES se presenta como un claro obstáculo para la normalización de las relaciones entre las instituciones catalanas y las del Estado, así como un escollo para la superación del conflicto que protagoniza la política catalana en la última década.

2. El diálogo y el momento actual

16. Todo sistema democrático deposita su mayor esperanza en el diálogo como medio para la resolución de los conflictos políticos. Por eso, el Gobierno tiene el compromiso de promover las condiciones más favorables para ello. La experiencia de los últimos años ha demostrado que el diálogo es la única vía eficaz para la superación de las diferencias que, ponen hoy en riesgo la convivencia entre los catalanes y entre Cataluña y el resto de España.

17. Tal y como recoge la Norma Fundamental en su artículo primero, el pluralismo constituye uno de los principales pilares de nuestro sistema político. También el artículo 6 de la Constitución establece que los partidos políticos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. Pero para transitar hacia este pluralismo político, el constituyente español partió del pluralismo social y de su reconocimiento constitucional. Así, la Constitución también contiene el mandato de respetar el pluralismo de la sociedad (artículo 20.3 CE), así como de promover las condiciones de participación efectiva de todos los ciudadanos en la vida no solo política, económica o cultural, sino también social (artículo 9.2 CE).

En consecuencia, constituye una obligación constitucional de nuestro Estado democrático facilitar y fomentar que dicha pluralidad sea el paradigma dominante de la vida política y social. Este Gobierno trabaja para ello. La existencia de cauces para que pueda producirse una comunicación encaminada al entendimiento entre los diferentes actores sociales y políticos que conforman España es, sin duda, un requisito imprescindible para la preservación de ese pluralismo que la Constitución consagra. No puede desconocerse la realidad. Las políticas basadas en la confrontación intensiva han acabado por erosionar los cauces naturales e institucionales de comunicación, hasta el punto de impedir el necesario diálogo.

18. Don ORIOL JUNQUERAS I VIES no fue condenado por sus ideas. Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 112/2016, de 20 de junio, en referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, “la opción independentista puede y tiene cabida y



legitimidad dentro del pluralismo político”. Fue condenado por la comisión de unos actos contrarios al ordenamiento jurídico. Ahora el Gobierno debe valorar si extinguiendo parcialmente su pena se contribuye a situar la defensa de esas ideas en el lugar que nunca debieron abandonar: las instituciones democráticas que establece nuestra Constitución, que a todos nos protegen y donde todos tenemos representación.

19. Así, para la adopción de la decisión sobre la situación individual de don ORIOL JUNQUERAS I VIES habrá de ponderarse en qué medida su excarcelación contribuye a la normalización de la vida social y política en Cataluña. Para formular esta propuesta se ha analizado la situación política, social y económica actual, así como su evolución en los últimos años. Y analizados todos los escenarios, sus ventajas e inconvenientes, e incluso sus riesgos, se considera social y políticamente conveniente apostar por un gesto de distensión que abra oportunidades al diálogo, siempre persiguiendo como objetivo fundamental una convivencia pacífica y ordenada dentro de nuestro marco constitucional. Y ello, en atención no solo a la posición social de don ORIOL JUNQUERAS I VIES y su indudable peso en el escenario político catalán, sino también al efecto que su encarcelamiento genera en las personas que se ven representadas por su organización, en aquellas otras que, sin ser independentistas, ven desproporcionada la reacción del Estado y en la sociedad española en su conjunto.

20. Por otra parte, esta propuesta también toma en consideración la actitud mantenida por el condenado hacia la búsqueda de soluciones dialogadas para mejorar la convivencia en Cataluña. En este sentido y a la luz de sus planteamientos políticos, la apuesta de don ORIOL JUNQUERAS I VIES por la vía del diálogo parece a día de hoy decidida. Según se desprende de sus propios escritos y declaraciones en medios, durante los tres años y medio que lleva cumpliendo condena, don ORIOL JUNQUERAS I VIES ha experimentado una evolución que le ha llevado abogar por el diálogo y la negociación como únicas vías posibles para la consecución de sus objetivos políticos. Actualmente, la literalidad de sus palabras refleja una clara apuesta por reconducir la acción política independentista a los cauces del diálogo y reconoce como indeseable cualquier acción no pactada con el Estado.

Esta tendencia se desprende del alegato que el líder republicano realizó con ocasión del uso del derecho a la última palabra en el acto del juicio donde fue condenado, en el marco del cual, tras insistir en la idea de “devolver la cuestión al terreno de la política, de la buena política, de donde nunca debía de haber salido”, acabó realizando un llamamiento al diálogo sobre la base de que “hablar y escuchar es la base de todo entendimiento”. En un sentido similar se pronunció a través de la carta abierta titulada “Vía amplia para la independencia”, publicada en La Vanguardia el 13 de diciembre de 2020.

Pero, realmente, será en 2021 cuando don ORIOL JUNQUERAS I VIES se pronuncie nítidamente sobre el abandono de la vía unilateral y la necesidad de entablar un amplio diálogo entre todos los actores implicados. En febrero, a través de declaraciones ofrecidas durante una salida penitenciaria para distintos medios (20 MINUTOS/ARA



2/2/2021) señaló, como nuevo objetivo de su partido, la convocatoria de un referéndum “pactado”, avisando de que la “compleja” realidad actual hace que tal proyecto dependa “de la posición de otros organismos”.

21. Aún más claras resultan las afirmaciones recogidas en la carta titulada “Mirando al futuro” que publicó La Sexta el 7 de junio de este año. Mediante la misiva, don ORIOL JUNQUERAS I VIES reconoce el fracaso de la vía unilateral al afirmar que “debemos ser conscientes de que nuestra respuesta tampoco fue entendida como plenamente legítima por una parte de la sociedad, también de la catalana”. Y realizar a continuación toda una declaración de intenciones: “La vía del pacto y el acuerdo, la vía del referéndum acordado. Es la opción que genera más garantías y reconocimiento internacional inmediato. Porque sabemos que otras vías no son viables ni deseables en la medida en que, de hecho, nos alejan del objetivo a alcanzar”. En la carta, además, muestra su total apoyo a las políticas emprendidas por el nuevo presidente de la Generalitat.

22. Ha de insistirse, no obstante, en que sus declaraciones no deben ser únicamente tenidas en cuenta a la hora de ponderar el arrepentimiento, el comportamiento o la buena disposición de don ORIOL JUNQUERAS I VIES como criterios que le hagan personalmente merecedor del indulto. También aportan factores o indicios sobre la utilidad pública de la decisión, en la medida en que puedan favorecer objetivamente la vía del diálogo. Una vez más, debemos recordar que esta propuesta se funda en que, a juicio del órgano constitucionalmente competente, el indulto de don ORIOL JUNQUERAS I VIES satisface mejor el bien común de España. Se configura como una decisión estrictamente política y que sigue la lógica de la política, que es satisfacer necesidades públicas. Por consiguiente, su justificación y su finalidad están por encima de intereses, razones y criterios individuales. También el bien común de la nación está por encima de la voluntad mostrada por los propios condenados. El Gobierno de España es autónomo y sus decisiones políticas no dependen de las actitudes particulares.

23. Sin embargo, esta propuesta considera favorablemente que la apuesta del Gobierno central, y también del autonómico, para propiciar el diálogo ha ido sumando amplios apoyos sociales. Existe ya una mayoría de partidos políticos y de diputadas y diputados en el Congreso de los Diputados favorables a la concesión del indulto por su utilidad para contribuir a la convivencia y el diálogo. El Pleno del Congreso de 15 de junio de 2021 rechazó por 190 votos una moción del Grupo Parlamentario Popular para denegar el indulto a los condenados en la Sentencia del Procés.

También se han mostrado partidarias de la concesión de los indultos las principales organizaciones sindicales del país, UGT y CC. OO. De manera más reciente, el presidente del Círculo de Economía de Barcelona se ha manifestado recientemente favorable a la concesión de los indultos como una “oportunidad para la concordia” (El País, 16/6/2021). Igualmente, la Conferencia Episcopal Tarraconense, que agrupa a todas las diócesis catalanas, ha hecho público un comunicado “ante el contexto social y político que vivimos en estos momentos en Cataluña”, en el que se reafirman en su convencimiento “de la fuerza que tienen el diálogo y las medidas de gracia en todas las



situaciones de conflicto". El comunicado se puede consultar en la página de la Conferencia, www.tarraconense.cat.

3. La opción de no conceder el indulto

24. El Gobierno también tiene obligaciones en negativo. No solo debe huir de la inacción política, sino también abstenerse de emprender toda acción que pueda empeorar o agravar aún más la situación. Todo acto que contribuya a intensificar la fractura política y social ya existente en esa Comunidad Autónoma y pueda desbaratar el camino de diálogo que se ha iniciado, si es posible, debe ser evitado.

25. En este sentido, una decisión denegatoria del indulto traería consigo, sin duda, la agravación y cronificación del conflicto. Gran parte de la sociedad catalana –incluso no independentista– no entendería, en un momento como el actual cuando se inicia una nueva etapa política en Cataluña, que el Gobierno central permaneciera inactivo. No entendería que no se hiciera uso de un mecanismo idóneo para rebajar la tensión social y política allí existente y para encarrilar la solución al problema por las vías del diálogo político y el entendimiento. Una decisión denegatoria obstaculizaría seria y gravemente ese nuevo escenario político e institucional que está empezando a surgir, pudiendo abocarlo nuevamente a una vía muerta.

26. Existen antecedentes históricos que evidencian los resultados en Cataluña de la inacción política y del bloqueo del diálogo. De hecho, la historia reciente de las relaciones entre Cataluña y el resto de España está marcada por el desencuentro y la judicialización derivada de la inacción del Gobierno de España del momento.

27. El último gran acuerdo político transversal en Cataluña fue en 2006, con la aprobación del Estatut. Aquel esfuerzo social y político para elaborar y aprobar un nuevo marco jurídico alcanzó un 74 % de votos favorables en Cataluña, algo que hoy parece impensable.

En los años siguientes, tras diversas vicisitudes, todas las cifras confirman que se produjo un aumento importante del sentimiento independentista y una clara radicalización de las posiciones de una parte de la sociedad catalana. Son años de manifestaciones multitudinarias, de confrontación constante entre Gobiernos nacional y autonómico y de progresiva polarización. El resultado de aquel proceso es bien conocido y de sus peores consecuencias da cuenta la sentencia judicial por la que cumple condena don ORIOL JUNQUERAS I VIES.

28. A lo largo de este proceso, el diálogo político se vio progresivamente sustituido por la confrontación institucional. El Gobierno central eludió cualquier acción política y dejó en manos de la Justicia toda respuesta a los desafíos de las instituciones catalanas, que fueron creciendo en intensidad. Ese planteamiento sirvió para mostrar la fortaleza del Estado de derecho, pero no para restaurar la desafección de una parte muy importante de la sociedad catalana. Los datos de opinión pública lo evidencian.



29. Conforme a los datos de opinión del Centre d'Estudis d'Opinió, en 2006 el independentismo contaba con un apoyo del 14 %. A partir de ese año, se produjo un incremento que elevó ese porcentaje hasta el 49 % en 2013, el nivel más alto de la década. A partir de ese año se inicia una tendencia descendente y en 2017 el independentismo contaba con un apoyo del 35 %. En el último sondeo de opinión, citado más arriba, ese apoyo ha aumentado de nuevo hasta el 44,9 %.

30. Todos estos hechos, ampliamente conocidos confirman que la renuncia al diálogo político trae graves consecuencias para la convivencia y la paz social en nuestro país. Es un camino que ya se ha probado y no queremos repetir. Sin diálogo no puede haber futuro en común.

4. La inexistencia de efectos desfavorables de la concesión del indulto

31. Hasta ahora se han expuesto los efectos favorables que la concesión del indulto habrá de generar. Esta propuesta, para ser rigurosa, también debe evaluar sus posibles efectos adversos, pues las consecuencias que se deriven a futuro, conforme a los valores e intereses generales que el Gobierno de España decida priorizar, son radicalmente distintos según se decida o no conceder el indulto.

32. No se aprecia que la concesión del indulto en aras de la consecución de esa innegable razón de utilidad pública haya de provocar ningún efecto pernicioso e irreversible a los valores de la Justicia. Tampoco merma o debilita el Estado de derecho. Antes, al contrario, el perdón de la pena que conlleva es muestra evidente de su fortaleza. Solo desde la robustez de un Estado de derecho sólidamente asentado se puede entender la existencia de un mecanismo como el indulto.

33. El indulto no quebranta en absoluto el prestigio del que gozan los tribunales de justicia en España, en concreto, el de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Tampoco vacía de contenido su Sentencia de 14 de octubre de 2019, pues, como no podría ser de otra manera, ni la cuestiona ni la modifica en extremo alguno. Aquello fue la vía jurisdiccional. Esto es la vía política. Ambas plenamente constitucionales y respetuosas con el Estado de derecho.

5. Fines de prevención de la pena

34. El derecho de gracia aquí no entorpece los fines de prevención general a los que se debe orientar la pena. La base de nuestra convivencia radica en el imperio de la ley y ello se traduce en que nada ni nadie está por encima de ella. Tras la sucesión de los hechos enjuiciados en la referida sentencia, y la condena penal que impuso a sus autores, nadie en España duda de que la comisión de un delito, sea quien sea quien lo cometa y ocupe el cargo que ocupe, traerá consigo las consecuencias penales legalmente previstas. De hecho, ninguno de los referentes sociales del movimiento independentista ni de los responsables políticos autonómicos que, con posterioridad, han ocupado efectivamente cargos institucionales en Cataluña ha incurrido en



comportamientos parecidos a los que dieron lugar a esa condena. Desde octubre de 2017, en Cataluña, las instituciones cumplen las leyes.

35. Desde la perspectiva de la prevención especial como fin de la pena también se ha de subrayar que don ORIOL JUNQUERAS I VIES ha cumplido ya tres años y siete meses de su pena de privación de libertad. Un efecto de la sentencia que ni se puede ni se pretende borrar. La concesión de la gracia traerá consigo la consecuencia propia de todo indulto particular, esto es, la de excepcionar el cumplimiento de la pena indultada o conmutada, pero con la persistencia del delito. Persistencia que en caso de reiteración delictiva llevaría consigo la apreciación de los antecedentes penales. A diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional, que se reclama desde algunos sectores independentistas, el indulto no hace desaparecer el delito.

36. En cuanto al riesgo de reincidencia, se valora que, a pesar de la enorme y trascendental influencia que ejerce en la vida social y política catalana, don ORIOL JUNQUERAS I VIES no ha vuelto a instigar o cometer ningún otro acto de semejante significado. El informe de conducta, que consta en el expediente, evidencia su mínimo riesgo de reincidencia. Igualmente, el informe destaca el cumplimiento de las normas por parte del condenado y su respuesta positiva a la confianza depositada en él durante los permisos penitenciarios.

37. En este punto, debemos señalar que la presente propuesta de indulto no se extiende, ni siquiera parcialmente, a la pena de inhabilitación absoluta a la que fue condenado don ORIOL JUNQUERAS I VIES. Se considera que no se dan las circunstancias personales que justificarían esta medida. Antes, al contrario, se estima que el mantenimiento de la pena de inhabilitación permite asegurar sus fines de prevención general y especial. Por tanto, no podrá desempeñar cargo público alguno hasta el total cumplimiento de los trece años de inhabilitación a los que fue condenado. Don ORIOL JUNQUERAS I VIES estará apartado de las instituciones hasta el 5 de julio de 2031.

6. Condicionalidad del indulto

38. Finalmente, se propone que el indulto se otorgue, además, bajo la condición de que su beneficiario no cometa nuevas conductas delictivas graves en los próximos cuatro años. La medida refuerza los fines de prevención especial que acompañan a la pena de inhabilitación. Esta condicionalidad supone que, en caso de comisión de un nuevo hecho delictivo, la medida de indulto quedaría sin efecto.

En este punto, el plazo de condicionalidad se entiende ajustado a las circunstancias personales. Hay que considerar positivamente la reciente carta publicada por don ORIOL JUNQUERAS I VIES, donde reconoce errores y acepta el indulto como una solución parcial. La consideración de indeseable e inviable de la vía unilateral después de defenderla durante años indica una evolución positiva del condenado en su tratamiento penitenciario. Como se expuso en la explicación del marco normativo, aunque el arrepentimiento no es un requisito para la concesión del indulto, sí procede su



valoración. La actitud personal de don ORIOL JUNQUERAS I VIES permite ajustar el marco temporal de la condicionalidad a la que se somete el indulto.

Por otra parte, el informe del perjudicado confirma que el condenado ha avalado su responsabilidad civil, reparando así el daño patrimonial causado. Este es un aspecto que se ha considerado de manera especial en el presente caso. El informe del Tribunal de Cuentas constata el importante esfuerzo del condenado, entre otros, para cubrir el daño patrimonial causado.

39. En suma, la propuesta individualizada de indulto valora el comportamiento posdelictual del condenado, especialmente durante los permisos penitenciarios, y también su reciente abandono público de la vía unilateral, una circunstancia que, por lo reciente, no pudo ser valorada por el Tribunal sentenciador. Se valora igualmente la reparación del daño patrimonial causado.

7. Finalidad del indulto

40. En otro orden de consideraciones, tenemos que ser conscientes de que la concesión del indulto, aun siendo una opción buscada y deseada por una gran mayoría de la sociedad catalana, genera incompreensión en otra parte de esa sociedad y en buena parte del resto de la sociedad española. Esta propuesta debe también reconocer y valorar la posición de todas aquellas personas que legítimamente y por distintos motivos piensan que la concesión del indulto es un error. A ellos especialmente debemos explicarles que es una decisión difícil que el Gobierno toma con responsabilidad y convicción. Posiblemente sería más sencillo para el Gobierno no concederlo, pero, en ese caso, estaríamos cruzándonos de brazos ante el mayor problema político que tiene España y perdiendo una oportunidad para el reencuentro y la reconciliación dentro del nuevo clima de normalización institucional en Cataluña que pretendemos favorecer con esta decisión.

41. Una vez tomada, a todos interesa que tenga éxito, que realmente logre el objetivo de concordia y cohesión social que persigue. Y ello depende en buena medida de que toda la sociedad la haga suya como una decisión de Estado. La decisión de indulto, en consecuencia, conlleva también una petición de generosidad, visión de futuro y patriotismo a toda la sociedad, pues solo así podrá desplegar con plenitud la utilidad pública que de ella se predica. Ese patriotismo y esa generosidad con los que piensan muy diferente a nosotros están en el espíritu y el origen de nuestra Constitución y deben estar en la solución de un problema político que resta potencialidad a España, en lo político y también, en alguna medida, en lo económico.

42. El Gobierno no está solo en esta decisión. Ni mucho menos. Basta señalar que estamos ante una decisión pedida por multitud de personalidades independientes, organismos internacionales, sindicatos y partidos políticos de distinto signo. A lo largo de esta propuesta se ha dado buena muestra de ello. Pero lo relevante es que el Gobierno de España está firmemente convencido de que, en el contexto actual, el



íntegro cumplimiento de la pena de prisión agravaría la tensión existente y dificultaría el avance en la búsqueda de una solución.

43. La garantía de la convivencia democrática y la consecución de la paz social en España son, por tanto, los valores que se encuentran en el núcleo de la decisión de conceder el indulto.

44. No obstante, debemos ser realistas. Aun cuando la puesta en libertad de don ORIOL JUNQUERAS I VIES servirá, como ya se ha razonado, para avanzar sólidamente hacia la paz social y la plena garantía de la convivencia democrática, tal decisión no es suficiente por sí misma para resolver definitivamente y con inmediatez el conflicto político y social. La magnitud del desencuentro y del enfrentamiento implica que se precisará de tiempo y esfuerzo por parte de todos para restañar las heridas y devolver la normalidad institucional a la sociedad catalana y al conjunto del país.

El indulto, por sí solo, no resolverá el conflicto político en Cataluña, solo pretende facilitar un clima habitable para ir avanzando en soluciones. Es un acto de clemencia de un Estado fuerte que apela a quienes han actuado fuera del marco constitucional. La alternativa es conocida y el Estado de derecho, implacable, como ya ha demostrado. El indulto no aspira ni a erradicar las ideas independentistas ni a convencer a quienes las defienden. Nuestra democracia es de todos. Y nuestra Constitución nos protege a todos, también a quienes quisieron acabar con ella o la denigran a diario. Con esta decisión aspiramos a abrir caminos para encontrar la mejor forma de convivir en democracia.

45. Acabar con la fractura social y política que ha enrarecido la vida en Cataluña es uno de los objetivos principales que tiene este Gobierno. Esta decisión da un paso decidido en ese camino que tendremos que recorrer. Nos encontraremos con dificultades, pero un Estado de derecho como el nuestro, que demuestra su fortaleza y su generosidad, es un Estado capaz de afrontar con más legitimidad un diálogo que debe avanzar en la senda de la normalización política e institucional de Cataluña.

46. Abrimos un nuevo tiempo. El Gobierno de España adopta una decisión que desean la gran mayoría de las ciudadanas y ciudadanos de Cataluña, una decisión que abre un camino para reencontrarnos. Miramos atrás y vemos fractura y distanciamiento. Miramos adelante y vemos esperanza y reconciliación. España quiere a Cataluña y le ofrece un proyecto europeo de convivencia, prosperidad y solidaridad. Hoy miramos al futuro con más optimismo. Cataluña y España se lo merecen.

8. Propuesta de resolución

Reafirmandonos, pues, en la concurrencia de ineludibles y prioritarias razones de utilidad pública que deben atenderse necesariamente por el Gobierno de España, examinada la conducta penitenciaria, así como el resto de las circunstancias concurrentes en el presente expediente, procede la concesión del indulto parcial a don ORIOL JUNQUERAS I VIES. Por ello, se propone la extinción de la parte de la pena de prisión pendiente de cumplimiento, manteniéndose íntegra la pena de inhabilitación



absoluta y condicionando el indulto a que no cometa delito grave en el plazo de cuatro años desde la publicación del real decreto.

EL MINISTRO DE JUSTICIA
Juan Carlos Campo Moreno