

# Reflexiones sobre la necesidad de reformar la Ley del Indulto en España

## Some Reflections on the Need to Reform the Law of Pardon in Spain

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9762>

### Resumen

El presente trabajo aborda una reflexión jurídica y politológica acerca del debate social y político generado en España, como consecuencia del proceso independentista iniciado por las autoridades catalanas en el 2017. Este año se aprobaron algunas leyes para la desconexión del Estado español y se celebró un referéndum inconstitucional en Cataluña. Los responsables políticos fueron condenados y posteriormente indultados por el gobierno. Se considera que el instrumento del indulto supone la mayor injerencia del poder político sobre el poder judicial y se propone afrontar una reforma de la ley reguladora de esta institución de gracia que data de 1870, pero que nunca había generado el debate jurídico sobre la urgencia de una reforma que enfatice mayores requisitos para su concesión. Adicionalmente, el abuso de la institución daña un pilar básico de la democracia: la independencia judicial básica en un Estado de Derecho.

**Palabras clave:** Indulto, independencia judicial, Cataluña, Constitución, sociedad.

### Abstract

This paper addresses a legal and also political reflection on the social and political debate generated in Spain as a result of the independence process initiated by the Catalan authorities in 2017. This year some laws were approved for the disconnection from the Spanish State and the holding of an illegal referendum in Catalonia. Those responsible were convicted and subsequently pardoned by the Government. It is considered that the instrument of pardon is the greatest interference of the political power over the judiciary and it is proposed to face a reform of the Law regulating this institution of grace that dates from 1870 but that never before, had generated the legal debate on the urgency of a reform that emphasizes greater requirements for its concession. Considering, the abuse of the pardon damages a basic pillar of democracy which is the basic judicial independence in a State under the rule of law.

**Keywords:** Pardon, Judicial Independence, Catalonia, Constitution, Society.

### Victoria Rodríguez-Blanco

Licenciada en Derecho de la Universidad de Alicante. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Doctora en Ciencia Política. Profesora de Ciencia Política de la Universidad Miguel Hernández de Elche (España). [victoria.r@umh.es](mailto:victoria.r@umh.es). <https://orcid.org/0000-0001-8685-7520>.

### Como citar:

Rodríguez, B. V. (2022). Reflexiones sobre la necesidad de reformar la Ley del Indulto en España. *Advocatus*, 19(38), 121-134. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9762>



Open Access

### Recibido:

23/07/2022

### Aceptado:

28/09/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propone una reforma a la Ley del Indulto en España, considerando que esta medida de gracia es la mayor interferencia del poder político sobre el poder jurisdiccional. Por esta razón, el derecho de gracia debe administrarse de forma rigurosa y con carácter excepcional, atendiendo a una expresa motivación y requiriendo alguna muestra de arrepentimiento en el beneficiado. Se empleó una metodología del estudio de la doctrina especializada, el análisis jurisprudencial aplicable al caso y el estudio cuantitativo de diversos barómetros sociológicos.

Los antecedentes se remontan a septiembre de 2017, cuando el gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó unas leyes (transitoriedad jurídica y fundacional de la República de Cataluña) para desconectar de España e iniciar un procedimiento jurídico político de independencia. La república requería un proceso constituyente y para ello convocaron y celebraron (al margen del gobierno de España) un referéndum en Cataluña<sup>1</sup>, que además de ser inconstitucional, no siguió las normas procedimentales electorales mínimas en cuanto a organización, requisitos, censo electoral, etc. El referéndum no era legal, por cuanto en el ordenamiento jurídico los referéndums los convoca el gobierno de España y no las comunidades autónomas. El artículo 2 de

la Constitución española establece que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española; patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Las normas aprobadas por el gobierno catalán en su itinerario de desconexión fueron, una a una, recurridas por el gobierno de España ante el máximo órgano jurisdiccional competente en esta materia, el Tribunal Constitucional, y sus resoluciones fueron notificadas fehacientemente a las autoridades catalanas y desobedecidas de la misma manera por estas.

El resultado de la consulta ilegal tampoco otorgaba legitimidad al proceso, por cuanto solo votó una cuarta parte de los catalanes convocados y, de ellos, un 37 % se decantó a favor de la independencia. Se malversaron más de 1.185.390 euros públicos en la ilegalidad catalana, según quedó acreditado en la sentencia del Tribunal Supremo.

Los responsables fueron juzgados en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, porque casi todos los implicados eran personas aforadas, por ser cargos políticos. El juicio se transmitió públicamente y lo cubrieron más de 600 periodistas de medios de comunicación nacionales e internacionales (Guindal, 2019). A finales de octubre de 2019 se publicó la Sentencia que da por probados los hechos y condena por unanimidad a los responsables por delitos de sedición y no rebelión (delito

<sup>1</sup> Ley 19/2017 de 6 de septiembre de la Generalitat catalana de convocatoria de referéndum de autodeterminación <https://www.boe.es/ccaa/dogc/2017/7449/f00001-00012.pdf>.

más grave con mayor pena), tampoco apreció el delito de organización criminal solicitado por el partido político VOX, que actuó en el juicio como acusación particular<sup>2</sup>. El tribunal reconoce en su sentencia que la Constitución obliga a todos, también a los poderes públicos, con independencia de que se pueda estar más o menos conforme con sus preceptos. De ahí que no se exija una democracia militante, pero a su vez, el tribunal recuerda que la convivencia pacífica se afecta cuando se rompe la estructura del Estado unilateralmente y sin seguir los procedimientos previstos en la Constitución para su reforma. Los condenados ingresaron en prisión para la ejecución de las penas, aunque algunos ya habían cumplido parte de ella bajo el régimen de prisión preventiva.

## 2. LA REGULACIÓN DEL INDULTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La institución del indulto persiste en todos los países del entorno, pero “en todas las regulaciones existe una tendencia manifiesta a someterlo a ciertos límites imprescindibles en todo Estado de Derecho” (González Cussac, 2021, p. 20). Históricamente, en el ordena-

miento español aparece ya recogido en la Constitución de 1812, en la que se atribuye al Rey “la facultad de indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes” (Requejo, 2001, p. 5).

La institución del indulto está regulada en la ley de 18 de junio de 1870, que fue modificada, no derogada, por la Ley 1/1988. Se ha añadido una disposición adicional por Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, que dispone la obligatoriedad del gobierno de informar cada seis meses a las cortes de los indultos concedidos y denegados. Pero el grueso esencial de la norma data de 1870, y dada su antigüedad, llama la atención la pereza procesal del legislador para no haberla adaptado a las nuevas situaciones sociales. La Constitución le atribuye al Rey, en su artículo 62, i) ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley que no podrá autorizar indultos generales. El sistema político es una monarquía parlamentaria (artículo 1.3 de la Constitución española), en la que las atribuciones del Rey son actos debidos constitucionalmente, pero carecen de capacidad de decisión. De facto, es el gobierno el que concede los indultos a través de Real Decreto firmado por el Rey.

El artículo 1 de la Ley del Indulto establece que los reos de todo tipo de delitos pueden ser objeto de indulto, ya sea total o parcial, dependiendo de si afecta a la totalidad de la pena o a parte de ella. Puede concederse el indulto de la pena accesoria o de las penas principales. El artículo 11 establece que el indulto total se otorga a los condenados “tan solo en el caso de existir a su favor razones de justicia,

2 VOX es un partido nuevo de derecha, que surgió en España a raíz de la dejación del gobierno central con todo el proceso catalán. Entró por primera vez en las instituciones en el parlamento andaluz en las elecciones de diciembre de 2018. En abril de 2019 obtuvo 24 escaños en el Congreso de los Diputados y los elevó a 52 en las segundas elecciones de repetición de noviembre de 2019. También entró con fuerza en las elecciones de Cataluña de febrero de 2021, obteniendo 11 escaños, y en las últimas elecciones autonómicas de Madrid, con 13 escaños.

equidad y utilidad pública a juicio del tribunal sentenciador”. El artículo 15 añade que “será condición táctica de todo indulto, 1º que no cause perjuicio a tercera persona o no lastime sus derechos y 2º que haya sido oída la parte ofendida cuando el delito por el que hubiese sido condenado el reo fuere de los que solamente se persiguen a instancia de parte”. Las solicitudes se dirigen al Ministerio de Justicia y se remiten a informe del tribunal sentenciador. Finalmente, se publican en el *Boletín Oficial del Estado*.

### 3. EL DEBATE SOCIAL Y JURÍDICO

Cuando ocurrieron los acontecimientos de Cataluña gobernaba el Partido Popular, que reformó la ley de Tribunal Constitucional para dar ejecutoriedad directa a sus resoluciones y así poder frenar las ilegalidades del parlamento catalán.

En junio de 2018, el actual presidente, Pedro Sánchez, presentó una moción de censura contra Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular, y obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara por lo que, según el artículo 113 de la Constitución, resultó investido presidente del gobierno automáticamente. Fue la primera vez que triunfó una moción de censura en la democracia española.

En abril de 2019 se convocaron elecciones generales; los resultados arrojaron una caída de escaños para el Partido Popular y un fuerte aumento para Ciudadanos, un partido de centro que nació en Cataluña como plataforma

ciudadana en contra del independentismo. El PSOE de Pedro Sánchez y los escaños de Ciudadanos permitían un gobierno de mayoría absoluta, pero estos partidos no se entendieron y se produjeron unas elecciones de repetición en noviembre de 2019. Meses después, Ciudadanos perdió 47 escaños, ya no podía ejercer influencia, y la formación Unidas-Podemos ofreció un gobierno de coalición que todavía persiste (febrero de 2023). Se requería una mayoría parlamentaria para ser investido presidente, y Pedro Sánchez la obtuvo con un conglomerado de fuerzas políticas, entre ellas la de Ezquerra Republicana de Cataluña (ERC), partido que aspira a la independencia catalana y cuyos líderes habían participado activamente junto a otro partido nacionalista (Junts per Cat) en el empeño soberanista catalán. También obtuvo el apoyo de los nacionalistas vascos y Bildu, formación política derivada de la extinta ETA (grupo terrorista autor de más de 900 asesinatos en España desde finales de la etapa del dictador Francisco Franco).

En febrero de 2021 se convocaron elecciones autonómicas en Cataluña, durante las restricciones a la movilidad como consecuencia del Covid-19. La participación fue bastante menor que en las elecciones autonómicas de 2017. En febrero del 2021 participó poco más de la mitad del censo (51,29 %), mientras que en el 2017 superó el 79,09 %. Por primera vez ganó las elecciones el partido Ciudadanos, con Inés Arrimadas al frente, pero no consiguió la mayoría absoluta y no se presentó a la investidura. Las fuerzas nacionalistas ocuparon el

gobierno catalán. Inés Arrimadas abandonó Cataluña para ir al Congreso Nacional, y cuatro años después (febrero de 2021) la mitad de la población con derecho a voto se abstuvo. Los resultados de las elecciones autonómicas de febrero de 2021 arrojaron un empate en escaños entre PSOE y ERC (33), seguido de Junts per Catalunya (Junts xCat) (32) y el partido antisistema la CUP (9) y Común Podem (8). Ciudadanos descendió a 6 diputados, VOX irrumpió en el Parlamento Catalán con 11 diputados y el Partido Popular perdió uno, quedando con 3 escaños.

Hace varios años existe en Cataluña una cierta fractura social que enfrenta a los independentistas con los constitucionalistas.

En este contexto político el presidente del gobierno, Pedro Sánchez, decide indultar a los condenados por el procés catalán mediante Reales Decretos del 22 de junio del 2021 (Reales Decretos 456 a 464, 22 de junio de 2021). Durante la campaña electoral, previa a las elecciones de noviembre de 2019, negó que fuera a gobernar con Unidas Podemos y que fuera a indultar a los independentistas condenados.

Cuando el presidente anunció el indulto, se convocó el 13 de junio en Madrid una multitudinaria manifestación a la que se sumaron también formaciones políticas como el Partido Popular, Ciudadanos y VOX.

En los medios de comunicación personas jurídicas expertas publicaron artículos en contra

de estos indultos. Se hablaba de perdón a la carta, pero sin arrepentimiento (Banacloche, 2021).

Esta decisión la criticaron altos cargos del PSOE. Según las encuestas, más del 60 % de los españoles estaban en contra de la concesión de estos indultos y más del 51 % de los afiliados socialistas (partido que sustenta al presidente Pedro Sánchez) también mostraron su inconformidad.

Los políticos catalanes fueron condenados porque que desde las instituciones aprovecharon para iniciar un proceso en contra de la Constitución, utilizando dinero público para organizar un referéndum ilegal, no solo por la falta de capacidad de las autoridades catalanas sino también por el procedimiento. Hubo todo tipo de anomalías electorales: ciudadanos que votaron dos veces, no se respetó la regla de la mayoría de edad, acudieron menores a votar y toda una serie de elementos que impiden calificar como referéndum aquella consulta celebrada el 1º de octubre de 2017. La sentencia del Tribunal Supremo nº459/2019 de 14 de octubre declara como hechos probados que hubo un:

“Censo universal mediante el que cualquier ciudadano podría votar en un centro de votación a su elección, con independencia de su lugar de residencia y de las circunstancias que, de ordinario, determinan la inscripción censal”. (Hecho probado 4 de la sentencia, p. 27)

Se declara probado que las fuerzas de seguridad de Cataluña no evitaron las votaciones: “Los Mossos -que dependían administrativa y no solo políticamente del procesado Sr Fornno interfirieron la emisión de votos, más allá de alguna actuación aparente y en un mínimo número de centros” (Hecho probado 12, p. 54).

Así mismo, el resultado tampoco otorgaba legitimidad al proceso. Se contabilizaron 2.044.058 votos a favor de la independencia, lo que representaba un 37 % del censo electoral y un 27 % de la población total de Cataluña. La Sentencia del Tribunal Supremo considera probado que:

Todos los acusados ahora objeto de enjuiciamiento eran conscientes de la manifiesta inviabilidad jurídica de un referéndum de autodeterminación que se presentaba como la vía para la construcción de la República de Cataluña. Sabían que la simple aprobación de enunciados jurídicos, en abierta contradicción con las reglas democráticas previstas para la reforma del texto constitucional, no podría conducir a un espacio de soberanía. Eran conocedores de que lo que se ofrecía a la ciudadanía catalana como el ejercicio legítimo del «derecho a decidir», no era sino el señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano. (Hecho probado 14, p. 60)

La sentencia condena a los políticos responsables de llevar a cabo el proceso independentista como autores de un delito de sedición en con-

curso con un delito de malversación, agravado por razón de la cuantía a penas de nueve, diez, doce y trece años de prisión, y las mismas de inhabilitación absoluta, dependiendo de la mayor o menor responsabilidad en los hechos (S.T.S nº459/2019).

El proceso independentista catalán, que concluyó con la celebración del referéndum, ha sido considerado como un proceso democrático para el sector más nacionalista. Un asalto al estado de derecho, para la gran mayoría de juristas, y un proceso con algún aporte de “innovación política”, para algunos politólogos (Rodríguez Teruel, 2020).

Siguiendo el concepto de clivaje (Lipset y Rokkan, 1967, pp. 1-5), en Cataluña se advierte una fractura, en el que el comportamiento electoral refleja una doble dimensión: nacionalista/constitucionalista, que prevalece sobre la dimensión ideológica. De hecho, este proceso lo protagonizaron el partido de carácter republicano (ERC) y fuerzas políticas que pertenecen a la derecha conservadora catalana (Juntsper Cataluña). Estas fuerzas políticas se presentaron en coalición a las elecciones de 2015 con el discurso de la independencia y la reclamación de un referéndum, obtuvieron 62 escaños y gobernaron con el apoyo de la CUP. El entorno independentista se mueve entorno a un 49 % de apoyo con independencia de que se presenten en coalición o en diferentes candidaturas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas de España, en la serie A.2.02.03.009, la última

Los fundamentos para organizar el referéndum del 1º de octubre de 2017 se basaba en la democracia y en la utilización de un instrumento democrático para iniciar un proceso de independencia política. Se debe considerar que, si la democracia debe ser inclusiva, como teoriza (Dahl, 1999) hay que preguntarse cómo se puede justificar el indulto de los políticos que atentaron contra el sistema constitucional y que, siguiendo su argumentación basada en el elemento democrático, sólo representaría en el mejor de los casos al 50 % de los catalanes. El gobierno, con la concesión del indulto a los políticos responsables del referéndum inconstitucional, se ha decantado solo por la mitad de los ciudadanos catalanes, excluyendo la sensibilidad y la opinión de la otra parte. Con independencia de la decisión política queda por analizar el trámite procedimental de la concesión del indulto.

Como establece el artículo 23 de la Ley Regulatoria del Indulto, el 26 de mayo de 2021 el Tribunal Supremo se manifestó sobre la decisión del gobierno de indultar a los presos del *procés*. Dicho informe no supone ni un recurso de alzada contra la autoridad gubernativa ni tampoco activa una nueva instancia, recuerda la flexibilidad en la solicitud del indulto en el ordenamiento español (página 6 del informe

del Tribunal Supremo). En su escrito al tribunal, uno de los condenados vuelve a recordar “que no tiene ningún arrepentimiento y que lo volvería a hacer porque tenía que hacer un llamamiento a la movilización ciudadana pacífica, democrática y permanente” (página 8 del Informe del Tribunal). El artículo 11 de la Ley del Indulto pide que en su concesión (del indulto) concurren razones de equidad, justicia o utilidad pública, que son principios informadores que tienen mucho que ver con la reeducación y reinserción social de los condenados. El artículo 25 de la Ley del Indulto establece que el tribunal señalará, además de los datos personales y familiares, “también observará 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”. El tribunal expresa “que esta Sala no puede hacer constar en su informe la más mínima prueba o el más débil indicio de arrepentimiento” (p. 19). Los condenados, tanto en el juicio como en declaraciones públicas, han reconocido que seguirán luchando por sus ideales políticos, acudiendo a la movilización ciudadana para alterar unilateralmente la fuente de soberanía. El tribunal reconoce que no se ha cumplido la función preventiva de la pena por cuanto los condenados volverían a reincidir en los mismos hechos, alterando el orden constitucional. Concluye informando negativamente la concesión de cualquier forma de indulto, total o parcial, de los condenados por su sentencia nº459 /2019 de 14 de octubre.

---

vez que se preguntó por el sentimiento nacionalista en Cataluña, en diciembre de 2017. A los dos meses de la celebración del referéndum ilegal, los ciudadanos que se sienten tan españoles como catalanes o algo más españoles que catalanes era de un 44,5 %. Los catalanes que se consideran más catalanes que españoles o solamente catalanes es del 45,9 %. Esto sigue demostrando que existe una fractura social en Cataluña, respecto al sentimiento nacionalista y el clivaje identitario en el comportamiento electoral.

#### 4. PROPUESTA DE REFORMA

El análisis y la observación de los hechos permite, desde la Ciencia Política, proponer reformas para mejorar la satisfacción de los ciudadanos en torno al sistema político. Desde hace años se aprecia cierta politización de la justicia en España, tal como lo indican diversos barómetros y las advertencias de la Comisión Europea, que ha recomendado hacer reformas legislativas para romper los vínculos entre el poder judicial y el poder político. La institución del indulto es una de las mayores intromisiones del poder ejecutivo sobre el ámbito jurisdiccional y, por tanto, un instrumento que acentúa la imagen del uso político de la justicia. La concesión de los indultos a los independentistas catalanes ha abierto un debate jurídico-político acerca de la necesidad de modificar una ley que, en su grueso, data del siglo XIX<sup>4</sup>.

Tras la última reforma de esta ley, el derecho de gracia compete al ejecutivo y no requiere motivación. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo se pronunció sobre esta institución en su sentencia del 20 de noviembre de 2013. Dicha resolución reconoce que “puede controlarse el ejercicio del derecho de gracia desde la perspectiva de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Entre la decisión de indultar (en modo alguno revisable jurisdiccionalmente) y la especificación

de las razones de justicia, equidad o utilidad pública (legalmente exigible), se presenta un espacio jurídicamente asequible por el que debe transitarse con los instrumentos de la lógica jurídica. Es obvio, añade la sentencia “que el legislador ha pretendido que de esa tramitación documentada se desprendan las tan citadas razones de justicia, equidad o utilidad públicas, legalmente exigibles, pues de otra forma la absoluta inutilidad del expediente del indulto resultaría clamoroso” (STS. del 20 de noviembre de 2013). Fundamento Jurídico octavo. No obstante, en este caso, en los indultos concedidos a los condenados por el procés no se han justificado razones de justicia, equidad o utilidad pública y, además, ha contado con el informe negativo del tribunal sentenciador. Aunque este informe no es jurídicamente vinculante, sí se debería tener en cuenta por la carga de legitimidad que dicho acto comporta.

No obstante, “el indulto persiste en casi todos los sistemas constitucionales avanzados” (Aguado, 2001, p. 42) y su existencia supone un instrumento necesario para colmar o responder ante supuestos de error material en el juicio cuya sentencia podría desencadenar daños irreparables. Como sostiene Quintero (2010, p. 828) “el derecho de gracia parece como un instrumento que debidamente administrado puede servir para la realización de la justicia material en aquellos casos en que la estricta e inevitable aplicación del Derecho de lugar a resoluciones materialmente injustas”. Pero al ser una excepción al principio de

4 Más de 100 juristas y expertos profesores de diversas universidades firmaron un manifiesto en contra de los indultos a los condenados por el Procés (Voz Populi, 2021).

legalidad penal, su aplicación debe ser rigurosísima.

Según Linde Paniagua (2000, p. 165), “la ley no ha establecido un número clausus, de casos y sí ha establecido un reducido número de requisitos para concederlo”.

El indulto supone, también, la intromisión flagrante de un poder sobre otro. La potestad de un órgano para “beneficiar discrecionalmente a los individuos respecto de las consecuencias desfavorables que les acarrea la aplicación de las normas jurídicas” (Aguado, 2001, p. 48). También supone una quiebra al principio de igualdad ante la ley (Sánchez-Vera, 2008, p. 10). Es una afrenta al principio de prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 de la Constitución. Por todas estas razones, su aplicación debería ser muy rigurosa y los criterios para su aplicación, más exigentes. El que fuera presidente del Tribunal Constitucional (Pascual Sala, 2013) se manifestó a favor de una mayor argumentación a la hora de conceder esta medida de gracia.

Se debe tener en cuenta que en su redacción inicial la ley exigía la motivación, en su concesión, pero dicha exigencia fue eliminada en 1988. La doctrina ha abogado por la no aplicación del indulto en determinados delitos, por ejemplo, en casos de corrupción (Doval y Viana, 2014, p. 40) o en asesinato por violencia machista, etc. También hay quien propone que sea “el Parlamento, mediante ley orgánica, y no el gobierno el que tenga la

capacidad para indultar” (Abel Souto, 2013). Con esta propuesta se posibilita que se pueda recurrir al Tribunal Constitucional, reforzando así el control jurisdiccional, incluso que sea un órgano *ad hoc*, pero que no recaiga exclusivamente en el ejecutivo (Aguado, 2001, p. 256). Por su parte, Gimbernat (2021) sostiene la exigencia de arrepentimiento en una futura regulación. El artículo 25.2 de la Constitución española señala que “las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad están orientadas hacia la reeducación y reinserción social”. La aplicación del indulto debiera exigir algún tipo de “reparación” o “reinserción”. Por esta razón, se debería exigir algún tipo de arrepentimiento a los beneficiados por el derecho de gracia. La expresión que consta en el informe del Tribunal Supremo acerca de “lo volveríamos a hacer” supone una actitud no ejemplarizante para el resto de la ciudadanía que cumple las normas y máxime en aquellos casos cuando son los responsables públicos los que han quebrantado a conciencia la legalidad. Según De la Nuez (2021), “es un coste para el Estado usar un instrumento absolutamente excepcional y de carácter individual por razones de oportunidad política”. En el presente caso, la utilización política del indulto supone una agresión al ámbito jurisdiccional que anula la separación de poderes y proyecta una imagen más negativa todavía de la justicia<sup>5</sup>.

5 Según los Eurobarómetros de la Unión Europea que miden la independencia judicial, en el año 2020 la independencia judicial se valoraba como mala o muy mala por un 49 % de los españoles (Eurobarómetro nº483). Esta cifra se incrementó al 53 % en el año 2022 (después de la concesión de los indultos) (Eurobarómetro nº503). Disponible en la página del Poder Judicial, añadida a la bibliografía.

Desde el punto de vista de la calidad democrática, también es interesante saber la valoración ciudadana sobre los servicios públicos y las instituciones de un país. La confianza y el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a las instituciones constituye una “medida cierta de calidad de esa democracia” (Pasquino, 2000, p. 71). La administración de justicia ha ido perdiendo la confianza de los ciudadanos de modo progresivo. Así, en el año 1987 los ciudadanos que consideraban que este servicio funcionaba mal o muy mal era de un 28,8 %; sin embargo, en 2019 fue de 48 % (Cfr. Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas de España, Serie A.6.02.02.003.). Existe abundante doctrina sobre la politización de la justicia en España y se critica el interés de los partidos políticos por controlar las principales instituciones judiciales (Rodríguez-Blanco, 2017). Esta situación no mejora desde hace varios años, lo cual se refleja en el último informe del Poder Judicial de enero de 2023, que indica que un 87 % de los españoles creen que los políticos tienen interés en controlar el poder judicial. También los últimos informes del Consejo de Europa sobre el Estado de Derecho han advertido a España de la necesidad de romper vínculos entre el Ministerio Fiscal y el poder ejecutivo, entre otras recomendaciones.

Si ya existe una percepción negativa de la independencia judicial y, además, se usa el indulto con fines partidistas con carácter plural, contra los informes del tribunal sentenciador, máxime órgano jurisdiccional de España, y sin ningún ánimo de arrepenti-

miento, se conjugan diferentes elementos que perjudican más la imagen de la justicia española.

Desde un punto de vista politológico, la concesión de los indultos supone un factor más de la fractura social que existe desde hace tiempo en Cataluña e incrementa el miedo a expresar la identidad española de los catalanes no independentistas. Desde luego, esto no ayuda a fomentar la paz social en este territorio español. Lassalle (2021) sostiene que “puede agudizar la discordia”. Tampoco es muy coherente desde el punto de vista del Estado de Derecho que el gobierno (que concede el indulto) se ponga del lado de los que infringieron la Constitución y el ordenamiento jurídico.

Es verdad que la mayoría de los gobiernos han hecho un uso poco riguroso de una institución cuya existencia, si bien no se critica, sí se considera que se puede reformar para mejorar la calidad democrática del sistema político, por cuanto la independencia judicial es un pilar básico del Estado de Derecho. Por ello, se propone reponer la exigencia de motivación en el expediente de concesión de indulto que fue suprimida en 1988 y que el beneficiado muestre alguna manifestación de arrepentimiento o retractación.

## 5. CONCLUSIONES

El proceso independentista de Cataluña, que culminó con la celebración de un referéndum inconstitucional en 2017, fue objeto de un

proceso jurisdiccional con sentencias condenatorias para sus responsables políticos.

En Cataluña existe, desde hace años, una sociedad dividida o fracturada entre constitucionalistas e independentistas, en la que el clivaje es un elemento importante del comportamiento electoral.

El gobierno de la nación decidió indultar a los condenados por el procés pese al informe negativo del tribunal sentenciador y a pesar de que con el indulto el gobierno se ponía de parte de la mitad de los catalanes, obviando a la otra mitad de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma, que se consideran constitucionalistas y defensores de la unidad de España.

La concesión de estos indultos ha abierto el debate sobre la necesidad de reformar una ley que data del siglo pasado para exigir criterios más rigurosos para la concesión de esta medida de gracia, porque esta institución no deja de ser una afrenta a la independencia judicial, que es una dimensión esencial en un Estado de Derecho.

Se propone reformar la Ley del Indulto para reponer la motivación de la concesión en el expediente y añadir la exigencia de alguna exteriorización de arrepentimiento por parte del beneficiado.

## REFERENCIAS

Abel Souto, M. (2013). “El indulto, una propuesta para incluir en el Código Penal, su

regulación adaptada a principios constitucionales básicos y al estado democrático de Derecho”, *Revista del Instituto Universitario de investigación en criminología y ciencias penales de la Universidad de Valencia*, pp. 2-5; <https://www.uv.es/iccp/recrim/recrim13/recrim13n01.wiki>.

Aguado Renedo, C. (2001). *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Fundación agrupación independiente del Senado, 1977, Madrid.

Banacloche, P. (2021). “Un perdón a la carta sin arrepentimiento”, *Iustel*, diario del Derecho, 23 de junio 2021 (7 de julio de 2021); [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1212606&popup=&popup](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1212606&popup=&popup).

Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*, traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Madrid: Editorial Trotta.

Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.

Doval País, A. & Viana Ballester, C. (2014). “El indulto a revisión”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº43, marzo.

García Mahamunt, R. (2004). *El indulto; un análisis jurídico constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

- Gimbernat, E. (2021). “Los indultos”, *Iustel*, 14/6/ [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1212240](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1212240)”.
- González Cussac, J.L. (2021). “El indulto: una institución histórica e históricamente cuestionada”, *Teoría y Derecho*, 30, pp. 11-23: <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/articulo/view/559>.
- Linde Paniagua, E. (2000). “El indulto como acto de administración de justicia y su judicialización. Problemas, límites y consecuencias”, *Revista Teoría y realidad constitucional*, 5, Madrid, pp.161-175.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: The Free Press.
- Pasquino, G. (2000). *La democracia exigente*, Trad. González Rodríguez, P. Madrid: Alianza.
- Quintero Olivares, G. (2010). *Parte general del Derecho Penal*, Pamplona: Aranzadi.
- Requejo Pagés, J.L. (2001) “Amnistía e indulto en el Constitucionalismo Histórico Español”, *Historia Constitucional*, 2.
- Rodríguez-Blanco, V. (2017). *La politización de la justicia: claves de una realidad*. Tirant Lo Blanch.
- Rodríguez Teruel, J. (2020). “Antes y después del *procés*, los efectos de la puja y la desintermediación en los partidos”, *Revista IDEES*. <https://revistaidees.cat/es/antes-y-despues-del-proces-los-efectos-de-la-puja-y-la-desintermediacion-en-los-partidos/>.
- Sánchez-Vera Gómez-Trelles, J. (2008). “Una lectura crítica de la Ley del Indulto”, *Revista para el análisis del Derecho Indret*, Barcelona.
- Santana Vega, D.M. (2016). “Desmontando el indulto, (especial referencia a los delitos de corrupción)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, pp. 51-91.

### Webgrafía

- Belmonte, E., Elosua, J. & Cabo, D. (2022, 1º de febrero). *El indultómetro*. <https://civio.es/el-indultometro/2022/02/01/relatividad/>. (Recuperado el 13/2/2023).
- Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/23/6/2021>.
- Calleja, M. (2022, 10 de septiembre). *El 71 % de los españoles consideran que el Poder Judicial no es independiente*. <https://www.abc.es/espana/siete-espanoles-creen-justicia-independiente-20220910200442-nt.html>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. <https://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>.

- Comisión Europea. *Informe sobre el estado de derecho en España 2022*. [https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/informe-sobre-el-estado-de-derecho-de-2022-la-comision-formula-recomendaciones-especificas-los-2022-07-13\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/informe-sobre-el-estado-de-derecho-de-2022-la-comision-formula-recomendaciones-especificas-los-2022-07-13_es). (Recuperado el 13/2/2023).
- De la Nuez, E. (22 de junio de 2021). *Argumentarios*. [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1212553](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1212553). (Recuperado el 13/2/2023).
- Diario *El Mundo*. *El Consejo de Europa advierte a España de las puertas giratorias de la Fiscalía con la política*: <https://www.elmundo.es/espana/2021/10/01/61561f9cfd0a0b8b45aa.html>. (Recuperado el 15/2/2022).
- Diario *El País*. *Manifestación en Colón contra los indultos del proces*: <https://elpais.com/espana/2021-06-13/manifestacion-en-colon-contra-los-indultos-del-proces-en-directo.html>. (Recuperado el 14/2/2023).
- Eurobarómetros de la justicia en la Unión Europea. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Opinion-y-quejas-sobre-el-funcionamiento-de-la-justicia/Opinion-de-los-profesionales-y-usuarios-de-la-Administracion-de-Justicia-/Eurobarometro/>.
- Galán, M. (8 de enero de 2023). *El 83 % de los españoles considera que la justicia está politizada por culpa de los partidos políticos*: [https://www.niusdiario.es/nacional/politica/20230108/barometro-gad3-mayoria-justicia-cree-politizada-culpa-partidos\\_18\\_08387835.html](https://www.niusdiario.es/nacional/politica/20230108/barometro-gad3-mayoria-justicia-cree-politizada-culpa-partidos_18_08387835.html). (Recuperado el 14/2/2023).
- Guindal, C. (31 de enero de 2019). *Más de 600 periodistas acreditados en el juicio del proces*. *La Vanguardia* <https://www.lavanguardia.com/politica/20190131/46129484905/juicio-proces-600-periodistas-50-medios-internacionales-tribunal-supremo.html>. (Recuperado el 14/2/2023).
- El Herald*. <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2021/06/07/opinion-mayoritaria-en-contra-de-los-indultos-segun-una-encuesta-de-el-mundo-1497741.html>. (Recuperado el 14/2/2023).
- Lassalle, J.M. (2 de junio de 2021). *Indultos y concordia*; *El País*: <https://elpais.com/opinion/2021-06-02/indultos-y-concordia.html>. (Recuperado el 17/2/2023).
- La Sexta televisión. [https://www.lasexta.com/noticias/nacional/barometro-lasexta-625-encuestados-cree-que-gobierno-no-debe-conceder-indultos-presos-proces\\_2021060660bc-c3082570770001667a26.html](https://www.lasexta.com/noticias/nacional/barometro-lasexta-625-encuestados-cree-que-gobierno-no-debe-conceder-indultos-presos-proces_2021060660bc-c3082570770001667a26.html). (Recuperado el 15/2/2023).

Plataforma Cívica por la Independencia Judicial. *Asalto al Tribunal Constitucional*. <https://plataformaindependenciajudicial.es/2022/11/29/asalto-al-tribunal-constitucional-lealtad-politica-vs-merito-y-capacidad/>. (Recuperado el 14/2/2023).

Pascual Sala (2013). *Habría que cambiar el sistema de indultos*. *La República*; <https://www.republica.com/actualidad/pascual-sala-habria-que-cambiar-el-sistema-de-indultos-20130124-0000124343/>. (Recuperado el 17/2/2023).

Poder Judicial. *Un 87 % de los ciudadanos creen que los políticos quieren controlar la justicia*. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Los-espanoles--satisfechos-con-el-trato-correcto-e-imparcial-recibido-de-la-Justicia--a-la-que-consideran-independiente-y-competente>.

ran-independiente-y-competente. (Recuperado el 14/2/2023).

Rincón, Reyes (26 de mayo de 2021). *El Supremo se opone a indultar a los condenados del prócs*: <https://elpais.com/espana/2021-05-26/el-supremo-se-opone-el-indulto-a-los-condenados-por-el-proces.html>. (Recuperado el 16/2/2023).

S.E. (27 de mayo de 2021). *Dos de cada tres españoles rechazan los indultos a los políticos del prócs*. [https://www.abc.es/espana/abci-cada-tres-espanoles-rechazan-indultos-condenados-proces-segun-barometro-gad3-202105261537\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-cada-tres-espanoles-rechazan-indultos-condenados-proces-segun-barometro-gad3-202105261537_noticia.html). (Recuperado el 15/2/2023).

Voz Populi. *Un centenar de juristas firman un manifiesto contra los indultos del prócs*. <https://www.vozpopuli.com/espana/juristas-manifiesto-indultos-proces.html>. (Recuperado el 16/2/2023).