

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: SEXTA

SENTENCIA

Sentencia N°: /

Fecha de Sentencia: 05/06/2015

REC.ORDINARIO(c/a)

Recurso Núm.: 907/2014

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 02/06/2015

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Ponente: Excma. Sra. D^a. Margarita Robles Fernández

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. M^a Rocío Guerrero Egido

Escrito por: █████

Nota:

Indulto

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: 907/2014

Votación: 02/06/2015

Ponente Excmo. Sra. D^a.: Margarita Robles Fernández

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. D^{ña}. M^a Rocío Guerrero Egido

SENTENCIA /

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SEXTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Octavio Juan Herrero Pina

Magistrados:

D^a. Margarita Robles Fernández
D. Juan Carlos Trillo Alonso
D. José María del Riego Valledor
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Diego Córdoba Castroverde
D^a. Inés Huerta Garicano

En la Villa de Madrid, a cinco de Junio de dos mil quince.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el 13 de noviembre de 2014, la representación procesal de [REDACTED], interpuso recurso contencioso-administrativo contra Resolución dictada por el Consejo de Ministros de Resolución el 25 de julio de 2014, que denegaba el indulto solicitado, así como la suspensión del citado Acuerdo como medida cautelar.

SEGUNDO.- Por providencia de 1 de diciembre de 2014 se tiene por interpuesto el recurso por la Procuradora Sra. Calderón Galán en nombre y representación de [REDACTED], requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley Jurisdiccional, y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 45 de dicha Ley. Acordándose igualmente la tramitación, como pieza separada, de la medida cautelar solicitada

TERCERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el día 2 de febrero de 2014 la representación procesal del [REDACTED] formalizó su escrito de demanda contra la Resolución del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 interesando de la Sala que declarase no ser conforme a derecho la Resolución impugnada, solicitando el recibimiento a prueba, proponiendo medios de prueba y que se dictase sentencia conforme a su escrito

CUARTO.- En fecha 6 de febrero de 2015 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma.

QUINTO.- Habiendo acordado la Sala por Auto de 16 de febrero de 2015 el recibimiento del pleito a prueba, admitir y declarar pertinente la prueba propuesta, se dieron por conclusas las actuaciones, y se fijó para votación y fallo de este recurso el día 2 de junio de 2015, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado todos los trámites previstos

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ**, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la representación de [REDACTED], se interpone recurso contencioso administrativo contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014, en el que se deniega la petición de indulto que había formulado el 4 de junio de 2013, y en la que con carácter principal había solicitado que el indulto fuera total y subsidiariamente que se conmutara la pena que se le había impuesto, por la pena de multa.

El actor fue condenado por Sentencia dictada el 22 de octubre de 2009 por el Juzgado nº6 de Las Palmas de Gran Canarias, como autor responsable de dos delitos. Uno contra la seguridad vial por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas a siete meses de multa con una cuota diaria de 6 euros, con responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de un día de privación de libertad por cada dos cuotas de multa no satisfechas; 45 días de trabajos en beneficio de la comunidad y privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores por tiempo de un año y seis meses.

Igualmente fue condenado en dicha sentencia, como autor de un delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia, con la atenuante analógica de embriaguez, a la pena de siete meses de prisión y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por un año y seis meses.

Aun cuando inicialmente se le concedió la suspensión de la condena por Auto de 9 de junio de 2010, la misma le fue revocada por Auto de 22 de abril de 2013, pues con posterioridad a la referida sentencia, el actor fue condenado el 15 de noviembre de 2010 en juicio rápido a la pena de cuatro meses de prisión y treinta días de multa, pena que fue sustituida por la de ocho meses de multa, a razón de seis euros diarios.

En su solicitud de indulto el actor alegaba razones de equidad para la concesión del indulto total o para la conmutación por la pena de multa,

argumentando que la pena privativa de libertad, no cumpliría la finalidad de rehabilitación social prevista en el art. 25 de la Constitución, produciendo por el contrario el efecto de estigmatizar al interno.

Tanto el Ministerio Fiscal, como el juez sentenciador, en los respectivos informes emitidos durante la tramitación del expediente de indulto, se pronunciaron desfavorablemente, e incluso este último apreció circunstancias que "evidencian una objetiva peligrosidad criminal del penado".

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, rechaza que se le pueda considerar reo habitual con arreglo al Código Penal, manifiesta que se encuentra dado de alta en el régimen especial de trabajadores autónoma y que tiene una hija de diez años.

Estima que el ingreso en prisión nada aportaría a la reinserción social como finalidad de las penas, pues tanto a nivel social, familiar y laboral, está socialmente insertado y aduce que la pena corta que debería cumplir produciría además un efecto perverso de estigmatización.

Añade que han transcurrido más de cinco años desde que ocurrieron los hechos, y que se estaría vulnerando el principio de igualdad, pues en otros casos ante hechos parecidos se concedieron indultos parciales, sustituyendo la pena privativa de libertad por la de multa. Por lo demás cuestiona la aplicación del art. 85 del Código Penal, al considerar improcedente la revocación de la suspensión de la pena.

Estima igualmente el recurrente, que los informes del Fiscal y del Tribunal sentenciador, carecen de motivación, y que este último obvia hacer constar las circunstancias personales a que se refiere el art. 25 de la Ley Reguladora del Indulto de 1870, vulnerando de ese modo lo establecido en el art. 12 de dicha Ley, con vulneración igualmente de los arts. 9.3, 10.1 y 103.1 de la Constitución por falta de motivación de la denegación de indulto.

El Abogado del Estado en su contestación a la demanda se opone a las pretensiones del recurrente.

TERCERO.- Las pretensiones del actor, que solicita la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, en que se le deniega el indulto solicitado, han de ser necesariamente desestimadas.

Hemos dicho reiteradamente (por todas citaremos nuestra Sentencia de 14 de noviembre de 2014 -Rec.Ordinario 251/2014-) que el alcance del control jurisdiccional contencioso administrativo de los acuerdos denegatorios de indulto, no puede extenderse a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo y sí a los aspectos formales de su elaboración, esto es, a los aspectos reglados del procedimiento, concretándolas en si se han solicitado los informes preceptivos y no vinculantes. En el sentido indicado valga la cita de las Sentencias de 20 de febrero y 5 y 29 de mayo de 2013 (Rec.165, 481 y 441 de 2012)- y 15 de septiembre de 2014 (Rec.109/2014)

Con la sentencia del Pleno de esta Sala, dictada el 20 de noviembre de 2013 -recurso nº 13/2013-, referida a un supuesto de resolución favorable a la concesión de indulto, se amplía el control jurisdiccional contencioso administrativo del ejercicio del derecho de gracia a través del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por esa vía, con soporte en el artículo 9.3 de la Constitución, la conclusión mayoritaria que alcanza el Pleno de la Sala es que la Jurisdicción puede comprobar "*... si la concreta decisión discrecional de indultar ha guardado coherencia lógica con los hechos que constan en el expediente*" y que por ello es exigible que "*... al ejercer la prerrogativa de gracia, materializada en el indulto*", se establezcan "*... las razones a las que ha de responder el mismo, las cuales deben constar en el Acuerdo de concesión*".

Se expresa en la sentencia de mención que "*Tales razones han de ser explicadas y han de ser deducidas de lo actuado en el expediente (informes preceptivos, estos sí, motivados, alegaciones, certificaciones, aportaciones*

sobre la vida y conducta del indultado, etc.), pero, una vez verificada la realidad de tales hechos -que hemos de aceptar y no podemos revisar- la revisión jurisdiccional, en ese espacio asequible al que tenemos acceso, debe valorar si la decisión adoptada guarda <<coherencia lógica>> con aquéllos, de suerte que cuando sea clara la incongruencia o discordancia de la decisión elegida (basada en las expresadas razones legales de <<justicia, equidad o utilidad pública>>), con la realidad plasmada en el expediente y que constituye su presupuesto inexorable, <<tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y mas concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -art. 9º.3 de la Constitución-, que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica alguna>> (STS de 27 de abril de 1983)".

El supuesto de hecho que ahora nos ocupa es diferente al enjuiciado en la sentencia del Pleno de la Sala; ya que el Acuerdo del Consejo de Ministros es desfavorable a la concesión del indulto, solicitado por el recurrente [REDACTED].

Como ya hemos avanzado, y con respecto a acuerdos denegatorios a la concesión de indulto, se ha pronunciado esta Sala con posterioridad a la sentencia del Pleno, concretamente en las sentencias de 30 de enero de 2014 -Rec. 407/2012- y 6 de junio de 2014 -Rec. 159/2013- y 14 de noviembre de 2014 -Rec.251/2014-, rechazando una exigencia de motivación. Decíamos en la primera de las sentencias citadas que *"Esta Sala, a través del Pleno de la misma, ha dictado recientemente sentencia de fecha veinte de Noviembre de dos mil trece, parcialmente estimatoria del recurso interpuesto contra la concesión de indulto en el caso citado por la recurrente como elemento de comparación, y en dicha sentencia se introduce la posibilidad de controlar el ejercicio positivo de la facultad de indulto, a través de la interdicción de la arbitrariedad, cuando el ejercicio de dicha potestad de indulto aparece como arbitrario, por aplicación del artículo 9.3 de nuestra norma constitucional.*

Sin embargo, en el presente caso no estamos ante una concesión de indulto, que por oponerse a una sentencia firme, debería respetar dicho límite,

sino ante la denegación de un indulto, para el que nunca se exigió en la Ley de Indulto la necesaria motivación. La Jurisprudencia ha venido negando que el acto denegatorio del indulto sea controlable en cuanto al fondo por los Tribunales, precisamente porque el acto de denegación del indulto no se contrapone al principio de ejecutividad de las sentencias firmes, que de conformidad con los artículos 117 y 118 de la Constitución corresponde llevar a cabo por los Jueces y Tribunales. En otras palabras no existe un derecho subjetivo al indulto, sino tan solo a solicitarlo y a que se tramite en su caso por el procedimiento legalmente establecido, y resuelva sin arbitrariedad".

No cabe por ello hablar de una exigencia de motivación cuando nos hallamos en presencia de un Acuerdo del Consejo de Ministros denegando el indulto solicitado.

CUARTO.- También hemos dicho reiteradamente, y así bien lo sintetiza la Sentencia del Pleno de esta Sala de 20 de noviembre de 2013 - Rec.ordinario 13/2003-, precisamente al abordar como ahora hace el recurrente, un supuesto incumplimiento de los elementos reglados del indulto, con vulneración del art. 12 de la LI que tras distinguirse en el artículo 4 de la LI entre "*indulto total*" e "*indulto parcial*", el artículo 11 de la misma LI ---en relación, en concreto, con el indulto total--- señala que:

"El indulto total se otorgará a los penados tan sólo en el caso de existir a su favor razones de justicia, equidad o utilidad pública, a juicio del Tribunal sentenciador".

Se añade, por su parte, en el artículo 12 siguiente de la misma Ley de Indulto -en relación con el indulto parcial- que:

"En los demás casos se concederá tan sólo el parcial, y con preferencia la conmutación de la pena impuesta en otra menos grave dentro de la misma escala gradual.

Sin embargo, de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá también conmutarse la pena en otra de distinta escala cuando haya méritos suficientes para ello, a juicio del Tribunal sentenciador y el penado además se conformare con la conmutación".

Del análisis conjunto de ambos preceptos, podemos deducir:

a) Que para la concesión de un indulto total, resulta imprescindible la concurrencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública, que habrán de constar en el informe que se emita por el Tribunal sentenciador.

b) Que, con carácter preferente, el indulto parcial habrá de consistir en *"la conmutación de la pena impuesta en otra menos grave dentro de la misma escala gradual"*.

c) Que, pese a tal preferencia establecida en la Ley de Indulto -en relación con los indultos parciales- por el sistema de la conmutación de la pena impuesta por *"otra menos grave dentro de la misma escala gradual"*, sin embargo, el objeto de tal conmutación, también podrá consistir *"en otra --- pena--- de distinta escala"*.

d) Pero, para que ello resulte posible el artículo 12 de la citada Ley de Indulto exige una triple condición:

1. Que existan *"méritos suficientes para ello"*.
2. Que así se expresen en el informe del Tribunal sentenciador: *"... a juicio del Tribunal sentenciador"*, se dice. Y,
3. Que *"el penado además se conformare con la conmutación"*.

En consecuencia, y desde la exclusiva perspectiva de la Ley de Indulto para que el indulto pudiera conmutar la pena privativa de libertad por la pena de multa, resultaría necesario el informe del Tribunal sentenciador en relación con la concurrencia de *"méritos suficientes para ello"*, lo que no existe en el caso de autos, al ser desfavorable el informe del juez sentenciador.

Pero además, y en todo caso, hemos de partir de la configuración constitucional del indulto y de las consecuencias de ello derivadas: (1) Constituye el ejercicio del derecho de gracia; (2) se trata de un actuación individual y excepcional del Gobierno; (3) se trata de un acto discrecional del Gobierno; (4) es irrelevante su consideración como acto político del Gobierno; y (5) no tiene, ni cuenta, con la naturaleza de acto administrativo.

Es decir, que el indulto implica el ejercicio del derecho de gracia constitucionalmente reconocido, mediante una actuación individual y excepcional del Gobierno, reunido en Consejo de Ministro, no encuadrable en la antigua categoría legal de los actos políticos, y que, pese a su no consideración como acto administrativo, tiene como núcleo esencial y *ratio essendi*, su carácter discrecional.

La decisión, pues, de conceder o denegar un indulto corresponde al Gobierno, de conformidad con las disposiciones legales que arrancan de la vieja Ley de Indulto de 1870. En concreto, en la STS de 20 de febrero de 2013 (RC 165/2012) hemos señalado que *"el indulto particular 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"*. Con anterioridad (STS de 3 de junio de 2003, RC 20/2001) ya habíamos expuesto que *"entre estas funciones que se encomiendan legalmente a la Corona, y que conservan memoria de las facultades judiciales que en su día ostentó, figura el derecho de gracia, que permite al Jefe del Estado perdonar penas o conmutarlas por otras más benignas. Ahora bien el ejercicio de ese derecho de gracia debe llevarse a cabo con arreglo a la Ley, que en nuestro caso está regulado por la de 18 de junio de 1.870, modificada por la Ley 1 de 1.988, de 14 de enero"*.

Además ha de tenerse en cuenta que el indulto, como tal medida de gracia, sólo puede concebirse como una medida excepcional, y destinada a proveer situaciones igualmente excepcionales, pues, la emanación repetida de actos individuales puede resultar equivalente a la concesión de un perdón general. La delimitación, en consecuencia, del ámbito del indulto particular no puede basarse en criterios meramente cuantitativos, sino que ha de fundarse en la particularización de la concesión de la *"prerrogativa de gracia"* (87.3 CE), que ha de ser estrictamente individual, esto es, que ha de responder a las circunstancias concurrentes en un condenado en particular, como pone de manifiesto el artículo 25 de la LI al configurar el ámbito del informe del Tribunal sentenciador, que termina diciendo: *"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".

Este mismo carácter excepcional del indulto ---como materialización del derecho de gracia--- ya lo puso de manifiesto la Sala Segunda de este Tribunal Supremo (ATS de 18 de enero de 2001, Recurso 2940/1997); tras indicar que se trata de una *"potestad extraordinaria de intervención de un poder estatal, el Ejecutivo, en el ámbito de competencia de otro, el Judicial"*, añadía que *"Por eso el indulto es un acto con rasgos de atipicidad en el marco del Estado constitucional de derecho. En todo caso se trata de una prerrogativa sujeta a la ley y corresponde al Poder Judicial velar por la efectividad de esa sujeción, precisamente porque comporta cierta derogación del principio de generalidad de la ley penal y de los de independencia y exclusividad de la jurisdicción. Una vez constitucionalmente admitido, su uso está rodeado de cautelas, con objeto de procurar que esos efectos se produzcan del modo que resulte menos perturbador para la normalidad del orden jurídico"*.

Igualmente es esencial considerar al indulto como un acto discrecional del Gobierno, lo que resulta relevante a la vista de las alegaciones formuladas por el actor, y 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 artículo 62.i) de la CE como una de las funciones del Rey, ni tampoco, incluso, la referencia constitucional semántica a la *"prerrogativa de gracia"* (artículo 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.

QUINTO.- En estos términos de nuestra argumentación, estamos en condiciones de rechazar las pretensiones del actor, en el sentido siguiente: a) la denegación del indulto, tanto total como parcial, no exige una motivación "ex profeso"; b) no hay vulneración del art. 12 de la Ley de Indulto, por la denegación incluso del indulto parcial, sin olvidar que el propio Tribunal sentenciador se mostró en contra; c) no corresponde por la vía del control

jurisdiccional, examinar los Acuerdos del Consejo de Ministros, en relación a otros expedientes de indulto, ni por tanto la valoración que dicho órgano realizase en cada caso concreto para su concesión o denegación. En modo alguno resulta procedente por ello, hablar de vulneración del principio de igualdad, ni puede esta Sala pronunciarse sobre la concurrencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública, rechazadas por el Gobierno al denegar el indulto solicitado por el actor.

Pero ciñéndonos al control de los elementos reglados, que es a los que esta Sala debe ceñirse, es obvio que debe constatarse un cumplimiento de los presupuestos formales exigidos por la Ley de Indulto. Y es necesario constatar frente a lo alegado por el recurrente, que los informes desfavorables emitidos tanto por el Ministerio Fiscal, como por el juez sentenciador aparecen, tal y como se recoge en el expediente abundantemente motivados, explicando ambos las razones por las que de forma detallada consideran que no se dan los presupuestos de equidad y justicia, que podrían fundamentar un indulto ni total, ni parcial.

Incluso el Tribunal sentenciador, que pese a lo que sostiene el actor, refleja en relación al mismo los datos exigidos por el art. 25 de la LI, en un prolijo informe, pone de relieve factores reveladores de la peligrosidad criminal del penado en conductas como la sancionada de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, con una perfecta individualización de sus circunstancias personales, que es la que exige el referido artículo 25, aun cuando no haga mención a algún dato específico, pero irrelevante a los efectos que nos ocupan, como la edad del actor.

Por todas estas razones, habiéndose dado también cumplimiento a los requisitos formales en la tramitación del expediente de indulto, debe procederse a la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto.

SEXTO.- La desestimación del recurso interpuesto determina, en aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de una condena

en costas al recurrente, fijándose en 4.000 euros la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por [REDACTED] contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014, con condena en costas al recurrente en los términos establecidos en el fundamento jurídico sexto.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Octavio Juan Herrero Pina

Dña.Margarita Robles Fernández

D.Juan Carlos Trillo Alonso

D. José María del Riego Valedor

D. Wenceslao Fco.Olea Godoy

D.Diego Córdoba Castroverde

Dña. Inés Huerta Garicano

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia en el día de la fecha por la Excm.Sra.Ponente Dña.Margarita Robles Fernández, estando la Sala reunida en audiencia pública, de lo que como Secretario, certifico.

El Confidencial
El Confidencial
El Confidencial