



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 28 de mayo de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6.ª)

Rec. n.º 435/2014

SUMARIO:

Indulto. Ejercicio del derecho de gracia. Motivación. Control jurisdiccional. Denegación de indulto. El indulto (derogación singular del principio de ejecutividad de las sentencias penales firmes), es resultado del ejercicio del derecho de gracia, otorgada al Rey, que ha de ejercerla con arreglo a la ley. Ahora bien, 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. Es, pues, un acto del Gobierno que se exterioriza a través de 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, ya que constituye una facultad potestativa no susceptible de ser combatida en sede jurisdiccional, salvo cuando se incumplan los trámites establecidos para su adopción. Su concesión o denegación es un acto no sujeto a Derecho Administrativo, no le es aplicable la Ley 30/1992, debiendo, única y exclusivamente, ajustarse a las exigencias de la Ley de 1870, sin que sea totalmente inmune a la revisión jurisdiccional. Tal revisión (ya se trate de la concesión de indulto, o, de su denegación) quedaba circunscrita a los límites y elementos reglados que, para el ejercicio de este derecho de gracia, establece la referida Ley de 1870: unos de naturaleza procedimental y otros de extensión de la gracia. 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. La Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2013 introduce, por vez primera (no obstante la dicción literal del art. 30 de la Ley de 1870, que eliminó la exigencia de motivación de los Reales Decretos de concesión de indulto, nunca exigida para los Acuerdos de denegación), un elemento reglado de control que consiste en la necesidad de especificar las razones de justicia, equidad o utilidad pública que justifican el indulto, control meramente externo, limitado a comprobar si el Acuerdo cuenta con soporte fáctico suficiente -cuyo contenido no puede revisarse- para, en un proceso de lógica jurídica, soportar las razones exigidas por el legislador, pudiendo, pues, examinarse si se ha incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad. Exigencia que no es predicable de los Acuerdos de denegación de indulto, dado que no se oponen al principio de ejecutividad de las sentencias firmes, que corresponde garantizar a Juzgados y Tribunales. No existe un derecho subjetivo al indulto, sino tan solo a solicitarlo y a que se tramite por el procedimiento legalmente establecido, y resuelva sin arbitrariedad.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 14, 24, 62 i), 87.3, 102.3, 117 y 118.

Ley de Indulto de 18 de junio de 1870, arts. 11, 12, 15 y 30.



www.civil-mercantil.com

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 435/2014, interpuesto - en escrito presentado el 10 de julio de 2014- por la Procuradora, designada por el turno de oficio, Dña. Gema-Carmen de Luis Sánchez, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013, por el que se deniega su solicitud de indulto de las penas impuestas en Sentencia nº 389, de 1 de septiembre de 2009, dictada por el Juzgado de lo Penal nº 4 de San Sebastián en el P. A. 289/09 (confirmada en apelación por Sentencia de la Audiencia Provincial -nº 362- de 6 de noviembre del mismo año).

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el precitado Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013, incoado, efectuadas las preceptivas publicaciones y remitido el expediente administrativo, se confirió traslado al recurrente para que formalizara demanda, lo que verificó mediante escrito, presentado el 18 de noviembre de 2014, en cuyo Suplico se instaba la anulación del Acuerdo impugnado, en el particular que denegaba el indulto, y la concesión de indulto total, o, subsidiariamente parcial.

Segundo.

El Abogado del Estado contestó la demanda (escrito presentado el 3 de diciembre de 2014), en el que solicitaba la inadmisión del recurso porque los actos dictados en ejercicio del derecho de gracia son actos ajenos a la fiscalización jurisdiccional, o, subsidiariamente, su desestimación.

Tercero.

No habiéndose recibido el pleito a prueba (Auto de 26 de noviembre, se consigna, erróneamente, el mes de septiembre), y presentados escritos de conclusiones por ambas partes, se declararon conclusas y pendientes de señalamiento (Providencia de 16 de enero de 2015).



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

Para deliberación, votación y fallo, se señaló la audiencia del día 26 de mayo de 2015, teniendo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. Ines Huerta Garicano, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Como antecedentes fácticos constan los siguientes: 1) D. Victorino (Carlos Daniel) , fue condenado (Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 4 de San Sebastián, de 1 de septiembre de 2009 , firme, al haberse desestimado el recurso de apelación por Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de 6 de noviembre de 2009), como autor responsable de: a) dos delitos de lesiones con arma o instrumento peligroso a sendas penas de dos años y seis meses y cuatro años de prisión y sus accesorias; b) un delito de lesiones contra la mujer con arma o instrumento peligroso a una pena de tres años de prisión, con su accesoria, y prohibición de comunicación y acercamiento a la víctima a menos de 200 mts; 2) Lleva en prisión por estos hechos desde el 25 de enero de 2008, finalizando el cumplimiento de las condenas el 18 de julio de 2017 (liquidación de condena, folios 47 y 48 del expediente); 3) En escrito presentado el 13 de diciembre de 2012, el penado solicitó indulto total o parcial del resto de la pena que le quedaba por cumplir, incoándose por el Ministerio de Justicia el oportuno expediente en el que se emitieron los siguientes informes: a) Informe de Conducta del Educador del Centro Penitenciario de la Moraleja (Palencia), de 29 de enero de 2013 (folio 57 expediente), en el que se dice que se encuentra en dicha prisión (procedente de la de Pontevedra) desde septiembre de 2012, ubicado en módulo de perfil negativo. Con trayectoria penitenciaria irregular: múltiples expedientes disciplinarios con sanciones, algunas pendientes de cancelar, y participación en un buen número de actividades de carácter formativo, educativo, terapéutico y ocupacional, causando baja en ellas, por distintas razones. El interno resta importancia a los expedientes disciplinarios y cree tener razón en sus críticas y reivindicaciones. Manifiesta su intención de buen comportamiento, estudiar y conseguir beneficios penitenciarios. En un segundo Informe, de 20 de mayo de 2013 (folio 59), se dice que tiene muchas sanciones en su expediente penitenciario. Desde el principio estuvo destinado en módulos de internos conflictivos e inadaptados. Su trayectoria en prisión es muy negativa, habiendo sido sancionado por otras dos infracciones disciplinarias el 25 de marzo y 16 de mayo del mismo año. Está matriculado en la U.N.E.D.. No es muy consciente de estar incumpliendo reiteradamente la normativa penitenciaria, intentando justificar siempre su comportamiento, incluso respecto de los delitos cometidos. " No he apreciado en ningún momento síntomas de arrepentimiento por haberlos cometido"; 3) El Fiscal emitió -1 de agosto de 2013- Informe desfavorable al indulto (folio 61); 4) El titular del Juzgado sentenciador informa -8 de octubre de 2013- que " los hechos son tan graves que le hacen desmerecedor de la gracia de indulto, no observándose, además circunstancias de justicia, equidad o utilidad pública que lo aconsejen, toda vez que no han variado las circunstancias personales del penado desde la fecha 20/05/11, en que en la presente ejecutoria se emitió un informe de indulto" (folio 63) ; 5) Por Acuerdo del Consejo de ministros de 27 de diciembre de 2013, junto



con otros 710 peticionarios, individualizadamente relacionados, le fue denegada la gracia solicitada.

Segundo.

Las alegaciones impugnatorias del actor son básicamente: A) Infracción de los arts. 11, 12 y 15 de la Ley reguladora del Indulto, de 18 de junio de 1870, modificada por la Ley 1/88, de 14 de enero, por existir razones de justicia y equidad para su concesión: 1) Mantiene un comportamiento "adecuado" a sus condiciones, integrándose en las actividades que se ofertan en el Centro y está matriculado en el grado de Psicología de la UNED; 2) Su madre (mera afirmación contenida en el escrito de petición de indulto, folios 4 y 68 expediente) depende de sus ingresos; 3) Ha cumplido ya más de cinco años de prisión y carecía de antecedentes penales, con una conducta social impecable; B) La decisión es arbitraria por inmotivada, vulneradora del art. 14 CE porque el desconocimiento de los motivos por los que se ha denegado el indulto le sitúa en situación de desigualdad respecto de aquéllos que si lo han obtenido, generando indefensión (art. 24 CE).

El Abogado del Estado, en el Suplico de su contestación de la demanda instaba, en primer término, la inadmisibilidad del recurso, pues dado que el eje central de la pretensión impugnatoria es la ausencia de motivación, con abundantes citas de Sentencias de este Tribunal, recordaba que los Acuerdos de indulto no son actos administrativos, y, en consecuencia, no son revisables en su integridad en vía jurisdiccional, sino que, al ser actos realizados en el ejercicio de un derecho de gracia, deben ser calificados de actos políticos, inmunes a dicha revisión jurisdiccional, salvo los elementos reglados del procedimiento. Subsidiariamente, interesa la desestimación del recurso porque, en todo caso, las denegaciones de indulto no son revisables en sus aspectos sustantivos en ningún caso (Ss de esta Sala y Sección de 30 de enero y 15 de septiembre de 2014, Rº 407/12 y 109/14), ya que la denegación de un indulto -no existe un derecho a su otorgamiento, tan solo a su solicitud y a que se tramite, en su caso, con arreglo al procedimiento legalmente establecido- no se contrapone al principio constitucional de ejecutividad de las Sentencias firmes (arts. 117 y 118 CE), ni podrá nunca vulnerar los derechos fundamentales invocados.

Tercero.

Respecto del pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso, postulado por el Sr Abogado del Estado sin cita de ningún precepto legal, ha de rechazarse y ello porque, aun cuando la revisión jurisdiccional de un Acuerdo denegatorio de una petición de indulto quede limitada a los aspectos reglados del procedimiento, sin que quepa examinar el contenido sustantivo de la decisión, es lo cierto que el Acuerdo es, en principio, impugnabile, por lo que el pronunciamiento que se adopte (ya sea para estimar el recurso por la existencia de vicios u omisiones procedimentales, ya para rechazarlo porque no concurre infracción de los aspectos reglados, sin que quepa enjuiciar el contenido de la decisión adoptada) será el resultado de un análisis del fondo del recurso, que acometeremos a continuación.

El indulto (derogación singular del principio de ejecutividad de las sentencias penales firmes, arts. 117.3 y 118 CE, cuya ejecución compete a los Juzgados y Tribunales), es el resultado del ejercicio del derecho de gracia ("prerrogativa de gracia", art. 87.3 CE, o, "prerrogativa real de gracia", art. 102.3 CE), otorgada al Rey - art. 62.i) CE -, que ha de ejercerla " con arreglo a la ley", es decir con arreglo a lo que dispone la Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen las reglas para el ejercicio del derecho de gracia de indulto,



modificada en parte, tras la entrada en vigor de la Constitución, por la Ley 1/1988, de 14 de enero.

Ahora bien, como ya se dijo en Sentencia del Pleno de 2 de diciembre de 2005 (R° 161/04), 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, tal como dispone el art. 30 de la Ley de 1870: "La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto, que se insertará en el «Boletín Oficial del Estado»" .

Es, pues, un acto del Gobierno que se exterioriza a través de 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, ya que constituye una facultad potestativa no susceptible de ser combatida en sede jurisdiccional, salvo cuando se incumplan los trámites establecidos para su adopción. Su concesión o denegación es un acto que no está sujeto a Derecho Administrativo (STS de 11 de diciembre de 2012), por tanto, no le son aplicables los mandatos de la Ley 30/92, debiendo, única y exclusivamente, ajustarse a las exigencias de la Ley de 1870, reguladora del Indulto, sin que, en todo caso, sea totalmente inmune a la revisión jurisdiccional.

Según constante jurisprudencia, anterior a la Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2013 (a título de ejemplo Sentencia de 20 de febrero de 2012, R° 165/12), tal revisión (ya se trate de la concesión de indulto, o, de su denegación) quedaba circunscrita a los límites y elementos reglados que, para el ejercicio de este derecho de gracia, establece la referida Ley de 1870: unos de naturaleza procedimental y otros de extensión de la gracia.

Existe un abundante acervo jurisprudencial en orden al alcance de la revisión jurisdiccional de las decisiones de indulto, integrado, desde 2001, por treinta y siete Sentencias, de las que sólo cinco se pronuncian sobre Acuerdos de concesión de indulto (R° 166/2001, 26/2006, 68/2009, 165/2012 y 13/2013), siendo el resto, pronunciamientos sobre Acuerdos denegatorios. Tres fueron dictadas por el Pleno de la Sala (la última, el 20 de noviembre de 2013, R° 13/13), una por la Sección Séptima (6 de junio de 2014, R° 159/13) y el resto por esta Sección Sexta (de las que, las más recientes de 30 de enero de 2014, R° 407/12, 15 de septiembre de 2014, R° 109/14, y, 14 de noviembre de 2014 R° 251/14, son todas relativas a Acuerdos denegatorios 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.

La Sentencia del Pleno de 20 de noviembre de 2013 - no aplicable al supuesto de autos , dado que aquí se está enjuiciando la denegación de una petición de indulto- introduce, por vez primera (no obstante la dicción literal del art. 30 de la Ley de 1870 en su vigente redacción, que eliminó la exigencia de motivación de los Reales Decretos de concesión de indulto. Nunca se exigió para los Acuerdos de denegación), un elemento reglado de control que consiste en la necesidad de "especificar las razones de justicia, equidad o utilidad pública" que justifican el indulto, " 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" .

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 .



www.civil-mercantil.com

El Gobierno será libre para elegir y valorar las muy variadas razones de "justicia, equidad y utilidad pública", que, en cada caso y 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 si puede ser comprobado por el órgano jurisdiccional a fin de descartar todo atisbo de arbitrariedad, proscrita por el art. 9.3 CE .

Cuarto.

Exigencia que, desde luego, no es predicable de los Acuerdos de denegación de indulto, como hemos tenido ocasión de manifestar en nuestras Sentencias, dictadas con posterioridad a dicho Pleno, singularmente las de 30 de enero de 2014 (Rº 407/12), 6 de junio de 2014 (Rº 159/13) y 15 de septiembre de 2014 (Rº 109/14), y ello porque no se oponen al principio de ejecutividad de las sentencias firmes, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 117 y 118 CE , corresponde garantizar a los Juzgados y Tribunales. "En otras palabras -decíamos en dichas Sentencias- 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".

La actora califica de arbitraria la decisión, arbitrariedad que liga a la ausencia de motivación, motivación que, acabamos de decir, nunca ha sido exigida para las denegaciones de indulto, sin que quepa tampoco revisar, según constante jurisprudencia, la valoración que el Gobierno haya realizado de los "requisitos de carácter sustantivo" .

En todo caso, la denegación, aquí impugnada, está en línea con los informes emitidos del Ministerio Fiscal y por el Juzgado sentenciador (órgano al que corresponde llevar a cabo la ejecución de las sentencia firmes, artículos 117 y 118 CE), y los de los Educadores Sociales del Centro Penitenciario, todos ellos desfavorables a la concesión y de los que, a mayor abundamiento, se infiere la inexistencia de razones de "justicia, equidad y utilidad pública" .

Consiguientemente, al rechazarse la exigencia de motivación, mal podrá haberse vulnerado el art. 14 CE , en su perspectiva de derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, máxime cuando el término de comparación ofrecido son las decisiones positivas de indulto, absolutamente improcedente para justificar ese trato discriminatorio en razón de su genericidad y de la total desidentidad entre las decisiones denegatorias y las que acceden a las peticiones de indulto.

Por último, y respecto de la denunciada infracción del derecho de defensa (art. 24 CE), conviene recordar que dicho precepto contiene un elenco de garantías procesales, con naturaleza de derecho fundamental, cuyo destinatario es el órgano jurisdiccional, y que sólo, excepcionalmente y con modulaciones (como ha dicho reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional), son trasplantables al ámbito administrativo sancionador, circunstancia esencial que aquí no acontece.

Quinto.

La desestimación del recurso de casación conlleva la condena en costas a la recurrente, cuyo límite cuantitativo máximo por todos los conceptos se fija, ponderadamente y en atención a las concretas circunstancias, en 4.000 euros (art . 139.2 LJCA).

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

FALLAMOS

Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo número 435/2014, interpuesto -en escrito presentado el 10 de julio de 2014- por la Procuradora, designada por el turno de oficio, Dña. Gema-Carmen de Luis Sánchez, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013, por el que se deniega su solicitud de indulto de las penas impuestas en Sentencia nº 389, de 1 de septiembre de 2009, dictada por el Juzgado de lo Penal nº 4 de San Sebastián en el P. A. 289/09 (confirmada en apelación por Sentencia de la Audiencia Provincial -nº 362- de 6 de noviembre del mismo año). Con condena en costas a la recurrente en los términos del Fundamento de Derecho Quinto.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Octavio Juan Herrero Pina D^a. Margarita Robles Fernandez D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Jose Maria del Riego Valledor D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Diego Cordoba Castroverde D^a. Ines Huerta Garicano

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretaria, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.