



Roj: **STS 4433/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4433**

Id Cendoj: **28079130052021100266**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **02/12/2021**

Nº de Recurso: **32/2021**

Nº de Resolución: **1429/2021**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### Sección Quinta

#### **Sentencia núm. 1.429/2021**

Fecha de sentencia: 02/12/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: **32/2021**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 30/11/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 28

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: **32/2021**

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### Sección Quinta

#### **Sentencia núm. 1429/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande



En Madrid, a 2 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **32/2021** interpuesto por D. Edemiro, representado por la procuradora D.ª María del Pilar Pérez Calvo, bajo la dirección letrada de D.ª María Mercedes Almenara Caravaca, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 22 de noviembre de 2019 que denegó el indulto solicitado y la desestimación del recurso de reposición de fecha 3 de junio de 2020.

Ha sido parte demandada, la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado; con intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 10 de julio de 2020 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid, la representación procesal de D. Edemiro interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 22 de noviembre de 2019 del Consejo de Ministros, confirmado en reposición por silencio administrativo, por el que se denegó la concesión de indulto, solicitando la medida cautelar de suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad a las que fue condenado por sentencia firme nº 78/2016, de 17 de noviembre, dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Alcázar de San Juan, a las siguientes penas: por la comisión de un delito de atentado contra agentes de la autoridad: 4 meses de prisión; por la comisión de un delito por conducción temeraria: 4 meses de prisión; por la comisión de un delito por negativa a realizar la prueba de tasa alcohol y drogas: 4 meses de prisión; y, por la comisión de un delito de conducción sin licencia: dos meses de prisión.

Declarada la falta de competencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid en auto de fecha 9 de septiembre de 2020, por diligencia de ordenación de fecha 18 de febrero de 2021 de esta Sala y Sección se admitió a trámite el recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

Y, en auto de fecha 17 de marzo de 2021, se denegó la medida cautelar de suspensión solicitada.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, suplicando a la Sala que:

"[...] tenga por presentado este escrito tenga por formalizada la oportuna demanda y, previos los trámites legales oportunos, dicte en su día sentencia por la que se acuerde:

- 1) *La declaración de la nulidad del Acuerdo de fecha 22.9.2019 del Consejo de Ministros impugnado.*
- 2) *La declaración de que el Consejo de ministros debe adoptar un nuevo acuerdo resolutorio de la petición de indulto a que se refieren estos autos, retrotrayendo la tramitación al momento y tras la solicitud del mismo, que deberá ser suficientemente motivado y en el que deberán aplicarse las medidas constitucionalmente previstas que se estimen ponderadamente adecuadas.*
- 3) *Los demás pronunciamientos que procedan en derecho.*

Mediante otrosí solicita que se acuerde el recibimiento a prueba.

**TERCERO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 9 de abril de 2021, se acordó tener por formalizada la demanda y dar traslado de la misma al Abogado del Estado para su contestación, lo que así hizo en escrito presentado el 7 de mayo siguiente, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, solicitó que:

"[...] tenga por formulada contestación a la demanda y, en su día, dicte sentencia desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales.

**OTROSÍ DICE:** Que la solicitud de recibimiento a prueba no expresa los puntos de hecho sobre los que el mismo ha de versar. Por lo que, **SUPLICA** se deniegue el recibimiento a prueba".

Asimismo, el Ministerio Fiscal contestó la demanda y concluyó su escrito exponiendo que:

"[...] SOLICITA que se tenga por admitido en tiempo y forma el presente escrito de contestación a la demanda y que, previos los trámites debidos, se dicte sentencia declarando la **DESESTIMACIÓN** del recurso interpuesto, con imposición a la parte demandante -de conformidad con el artículo 139 LRJCA- de las costas procesales causadas.



OTROSÍ SEGUNDO DIGO: Este Ministerio no interesa el recibimiento a prueba, ni los trámites de vista o conclusiones."

**CUARTO.-** Mediante decreto de 24 de junio de 2021 se fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada y por auto de 1 de julio siguiente se denegó el recibimiento del pleito a prueba que, tras los escritos de conclusiones, se declararon conclusas las actuaciones, pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**QUINTO.-** Mediante providencia de fecha 22 de septiembre de 2021, se designó nuevo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García y se señaló para la votación y fallo de este recurso el día 30 de noviembre de 2021, en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

Se impugna en este recurso el acuerdo adoptado en fecha 22 de noviembre de 2019 por el Consejo de Ministros, desestimatorio de la solicitud de indulto formulada por D. Edemiro, así como la posterior desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto frente a la mencionada resolución.

La solicitud de indulto estaba referida a la sentencia firme dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº. 2 de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) en fecha de 17 de noviembre de 2016, que condenó al recurrente a las siguientes penas:

(i) Por la comisión de un delito de atentado contra los agentes de la autoridad, a la pena de cuatro meses de prisión, e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y costas.

(ii) Por la comisión de un delito leve de lesiones, a la pena de 20 días de multa, a razón de 4 euros diarios, con aplicación de lo establecido en el artículo 53 del Código Penal, en caso de impago de la multa impuesta.

(iii) Por la comisión de un delito contra la seguridad vial (conducción temeraria), a la pena de cuatro meses de prisión, privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo de 9 meses y 10 días, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y costas.

(iv) Por la comisión de un delito contra la seguridad vial (negativa a realizar las pruebas de comprobación de tasas de alcohol y drogas), a la pena de cuatro meses de prisión, privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo de 9 meses y 10 días, e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y costas.

(v) Por la comisión de un delito contra la seguridad vial (conducción sin licencia), a la pena de dos meses de prisión, e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y costas.

Asimismo, en concepto de responsabilidad civil, se le condenó a indemnizar al Agente de la Guardia Civil con TIP NUM000, en la cantidad de 200 euros por las lesiones sufridas, con aplicación en su caso de los intereses de demora prevenidos en el artículo 576 LEC.

### SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de la parte demandante.

Alega el demandante, en primer lugar, que las resoluciones impugnadas infringen el artículo 24 de la CE relativo a la tutela judicial efectiva, toda vez que dicha resolución carece de la necesaria motivación, limitándose a denegar el indulto sin ofrecer ninguna razón de esa negativa.

Invoca, en segundo lugar, el artículo 25.2 de la CE y el derecho fundamental a la reinserción social y al principio de proporcionalidad en la ejecución de la penas, toda vez que " *el Sr. Edemiro cometió puntual y aisladamente el hecho ilícito de conducir sin licencia durante el plazo de suspensión de la condena anterior cosa que ya no se repetirá, toda vez que ha optado y tiene en vigor la preceptiva licencia para conducir, lo que pone de manifiesto su voluntariedad reparadora* ".

Añade que no solo concurre como motivo de nulidad o anulabilidad la falta de motivación invocada, sino también el haberse vulnerado el cumplimiento de los rasgos principales con que la jurisprudencia del Pleno de la Sala Tercera ha caracterizado a la institución del indulto.

También alega que la tramitación del indulto solicitado adolece de varios defectos, tales como que no se han tomado en consideración los informes obrantes en el expediente que favorecen a la pretensión instada, así como que ni el fiscal ni el tribunal sentenciador en sus respectivos informes han informado sobre las penas concretas ni sobre las circunstancias personales del recurrente, lo que hace que dichos informes consten viciados y no permitan valorar la posible concurrencia de razones de justicia, equidad y utilidad pública. Tampoco se ha tenido en cuenta la voluntad favorable al indulto del guardia civil agraviado.



Por último, alega que se ha producido una infracción del principio de igualdad, en tanto que se han concedido indultos en casos muchos más graves que el que nos ocupa, como en el caso "Kamikaze" de 2012.

Y, con base en lo expuesto, solicita la anulación del Acuerdo impugnado y la declaración de que " *el Consejo de ministros debe adoptar un nuevo acuerdo resolutorio de la petición de indulto a que se refieren estos autos, retrotrayendo la tramitación al momento y tras la solicitud del mismo, que deberá ser suficientemente motivado y en el que deberán aplicarse las medidas constitucionalmente previstas que se estimen ponderadamente adecuadas*", con los demás pronunciamientos que procedan en Derecho.

#### **TERCERO.- Alegaciones y pretensiones de la Administración del Estado.**

La Abogacía del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración demandada, se opone al recurso, alegando -en síntesis- lo siguiente:

(i) Que, respecto de los acuerdos de denegación de indulto, el criterio de no exigencia de motivación está avalado por la constante jurisprudencia de esta Sala, cuya 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.

(ii) Que, en cuanto a la tramitación del expediente de indulto, se ha seguido lo estipulado en la Ley de 18 de junio de 1870, valorándose oportunamente los diferentes informes que conforman dicho expediente de acuerdo con la ley, siendo desfavorables el del Juzgado sentenciador y el del Ministerio Fiscal.

El indulto es un acto graciable, no encuadrable en los actos administrativos comunes, y, por consiguiente, no susceptible de otra revisión que la relativa al cumplimiento de los trámites legalmente dispuestos, aspecto que ha sido cumplimentado satisfactoriamente por el Ministerio de Justicia.

En definitiva, el Gobierno ha dispuesto de todos los datos exigidos por la legislación de indulto a efectos de resolver sobre la solicitud del mismo, por lo que ni se han vulnerado derechos fundamentales del recurrente ni se ha dictado el acuerdo prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, sin que fuese necesario que el Acuerdo del Consejo de Ministros denegatorio del indulto solicitado hiciese referencia en su motivación a los informes médicos a que alude el apartado I del escrito de demanda.

(iii) Que consta en el expediente -con el resultado que detalla- que se ha dado audiencia al Ministerio Fiscal y a la parte ofendida, habiéndose emitido los informes correspondientes por los magistrados intervinientes y por la Delegación del Gobierno en Castilla La Mancha.

(iv) Que la demanda no ha justificado que en el caso Kamikaze concurriesen las mismas circunstancias que en este caso y que, además, ese indulto fue anulado por esta Sala, por lo que no resulta un precedente válido a seguir por la Administración.

Finaliza su escrito de oposición el Abogado del Estado solicitando la desestimación del recurso.

#### **CUARTO.- Alegaciones y pretensiones del Ministerio Fiscal.**

El Ministerio Fiscal también se opone a las alegaciones contenidas en la demanda, alegando, en esencia, lo siguiente:

(i) Que, conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada (representada por la STS de 4 de junio de 2020, recurso 308/2019, entre otras), para la denegación de un indulto nunca se exigió en la Ley de Indulto la motivación.

(ii) Que los informes exigidos no son vinculantes y que la Ley no impone indefectiblemente un determinado iter discursivo a los informes que su texto legal contempla.

(iii) Que en lo atinente a la posible vulneración del principio de igualdad por comparación con algún otro asunto penal que en su día fue objeto de indulto, se hace preciso indicar -como refiere la STS de 23 de febrero de 2016 (Recurso 177/2015)- que la propia Constitución hace difícil la existencia en esta materia de un canon de igualdad, en los términos exigibles para entender vulnerado el principio constitucional de igualdad, pues la esencia del poder de perdonar consiste en tratar cada caso en forma singular, lo que, por principio, hace inviable el contraste entre casos. o juicio de comparación que es necesario efectuar en toda pretensión de vulneración del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la Ley del artículo 14 de la CE.

Finaliza su escrito de oposición el Ministerio Fiscal solicitando la desestimación del recurso.

#### **QUINTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión controvertida.**



Esta Sala se ha pronunciado ya en múltiples ocasiones acerca de la inexigibilidad de motivación en las denegaciones de indulto, pudiendo citarse en este sentido, entre otras, la STS nº. 715/2021, de 21 de mayo que, a su vez, se remite a las SSTS de 30 de enero de 2014 (recurso directo 407/2012), 6 de junio de 2014 (recurso 159/2013), 28 de mayo de 2015 (recurso 435/2014), 13 de noviembre de 2015 (recurso 921/2014), 26 de febrero de 2016 (recurso 833/2015), 5 de marzo de 2018 (recurso 15/2017), 24 de mayo de 2019 (recurso 110/2018) y 29 de octubre de 2019 (recurso 32/2019), así como las más recientes SSTS nº. 134/2020, de 5 de febrero, nº. 665/2020, de 4 de junio, y 1.397/2020 y 1.398/2020, ambas de 26 de octubre.

Conviene recordar a este respecto que en estas sentencias -y, singularmente, en la STS nº 134/2020- concretábamos la doctrina jurisprudencial aplicable en estos casos del siguiente modo: 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.

Asimismo, conviene recordar -como hacíamos en las SSTS nº 1.397/2020 y 1.398/2020, con cita de otras anteriores- que el control que esta jurisdicción contencioso-administrativa puede ejercitar sobre el tipo de acto de que aquí se trata se encuentra limitado a los aspectos formales de su elaboración y, más precisamente, a si se han solicitado los informes que la Ley establece como preceptivos, informes que, por otro lado, no resultan vinculantes. Ello significa, por un lado, que lo importante es que se hayan requerido y emitido dichos informes preceptivos; y, por otro, que el hecho de que el Tribunal sentenciador se hubiere mostrado favorable o no al indulto al emitir su informe preceptivo no resulta decisivo a estos efectos.

Adicionalmente, debemos precisar -como recuerda la STS nº 665/2020- que los acuerdos de denegación de indulto no suponen una excepción a la regla general de ejecución de las penas impuestas por sentencia firme, por lo que no se advierte la necesidad de justificar las razones de la decisión, que no afecta a esa regla general ni a un derecho inexistente al indulto.

#### **SEXTO.- Aplicación de la doctrina jurisprudencial al caso enjuiciado.**

En virtud del principio de unidad de doctrina, trasunto de los de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, debemos resolver el presente recurso con arreglo a los criterios señalados, lo que conduce, indefectiblemente, a su desestimación.

En efecto, en el presente caso se alega por el recurrente -en primer lugar- la falta de motivación de la denegación de indulto, alegación que debe ser desestimada conforme a la consolidada doctrina jurisprudencial a la que nos hemos referido en el Fundamento anterior, que sostiene la inexigibilidad de motivación en las denegaciones de indulto.

También debemos rechazar la alegación del recurrente que se refiere a los defectos del procedimiento, pues los trámites previstos para el indulto se han observado y los informes preceptivos se han emitido, y ello resulta suficiente para descartar los vicios que se denuncian respecto de la tramitación del procedimiento.

A este respecto cabe señalar, además, que aunque el recurrente pueda estar -legítimamente- en desacuerdo con el contenido, el sentido o las conclusiones de dichos informes, éstos no resultan vinculantes para el Consejo de Ministros y que el control jurisdiccional a ejercer por este Tribunal no se extiende a la valoración de dichos informes.

Por último, debemos descartar la alegación de vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley que efectúa el demandante, dado que no se ha aportado un término de comparación válido que permita concluir que el Consejo de Ministros haya adoptado arbitrariamente una decisión distinta y más gravosa para el recurrente que para otra persona condenada en idénticas circunstancias.

#### **SÉPTIMO.- Conclusiones y costas.**

A la vista de lo expuesto, procede declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso.

Y, en virtud de lo establecido en el artículo 139 de la LJCA, debemos imponer las costas a la parte demandante, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas, si bien, haciendo uso de las facultad conferida al tribunal por el apartado 3 de dicho precepto, se limita la cuantía de aquéllas, que sólo alcanzará, por todos los conceptos (incluido, en su caso, el IVA), a la cantidad máxima de 4.000 euros, a la vista de la índole del asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los escritos de las partes.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :



**Primero.-** Declarar no haber lugar y desestimar el recurso contencioso-administrativo nº **32/2021** interpuesto por la representación procesal de D. Edemiro contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 22 de noviembre de 2019 sobre la no concesión del indulto solicitado, que confirmamos por ser ajustada a Derecho.

**Segundo.-** Imponer las costas conforme a lo establecido en el último fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ