

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia núm. 1090/2025, de 21 de julio de 2025

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. núm. 515/2024

SUMARIO:

Indulto. Informe del artículo 24 de la Ley de Indulto. Insuficiencia de conformidad con los criterios sentados por la Sala Tercera. Acuerdo del Consejo de Ministros que deniega la concesión de indulto parcial.

Los acuerdos denegatorios de la concesión de indulto constituyen **actos graciables**, como categoría distinta de los actos discrecionales, y controlables exclusivamente en cuanto a determinados elementos.

El alcance del **control jurisdiccional** en esta materia puede condensarse en los siguientes parámetros:

- 1) El control no puede afectar a los defectos de motivación;
- 2) Sólo alcanza a los elementos reglados del procedimiento (incluidos los informes preceptivos y no vinculantes a los que alude la Ley de Indulto);
- 3) No se extiende a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo.

En relación a los **informes** que deben ser emitidos e incorporados al procedimiento antes de que el Gobierno se pronuncie sobre la solicitud de indulto, previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley de Indulto, para que los defectos de tramitación se consideren relevantes deberán realmente impedir que el órgano competente pueda disponer de la información necesaria para decidir sobre la oportunidad de la concesión del indulto, a la vista de la evolución de la personalidad del condenado tras la imposición de la pena o, en su caso, sobre la conveniencia de la conmutación o condonación de ésta.

Así el **informe de conducta** no puede estimarse válidamente sustituido por la mera información extraída sin más de las bases de datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se limite a reflejar antecedentes policiales del peticionario sin valoración ni comprobación sobre sus circunstancias personales y limitando las de justicia, equidad o conveniencia de la concesión o no del indulto, lo que lo convierte en manifiestamente insuficiente y, por ello, nulo a los efectos pretendidos.

PONENTE: Excm. Sra. D.^a María Consuelo Uris Lloret

SENTENCIA**Magistrados/as**

FERNANDO ROMAN GARCIA

ANGELES HUET DE SANDE

JOSE LUIS QUESADA VAREA

MARIA CONSUELO URIS LLORET

MARIA CONCEPCION GARCIA VICARIO

FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.090/2025

Fecha de sentencia: 21/07/2025

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

Número del procedimiento: 515/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/07/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Consuelo Uris Lloret

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: LST

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 515/2024

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Consuelo Uris Lloret

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1090/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Fernando Román García, presidente

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 21 de julio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º **515/2024** interpuesto por **D. Carlos Ramón**, representado por el procurador D. Federico Ortiz-Cañavate Levenfeld, bajo la dirección letrada de D.^a Nuria Navarro Hurtado, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de septiembre de 2023 por el que se denegó conceder el indulto solicitado.

Ha sido parte demandada, la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María Consuelo Uris Lloret.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de D. Carlos Ramón interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 12 de septiembre de 2023 del Consejo de Ministros por el que se denegó la concesión de indulto de la pena privativa de libertad de seis meses, impuesta por un delito de quebrantamiento de condena por sentencia del Juzgado de lo Penal n.º 1 de Figueres, de fecha 3 de junio de 2021, confirmada en apelación por la sentencia de 7 de abril de 2022 de la Audiencia Provincial de Girona.

Por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2024 se admitió a trámite el recurso, ordenándose la reclamación del expediente administrativo.

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:

«...se estime recurso contencioso administrativo, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2023, por el que se deniega la concesión del indulto solicitado, y en primer lugar lo revoque y en acuerde el mismo en base al cumplimiento de los requisitos que la Ley del indulto exige y así los cumple mi representado y de forma subsidiaria, que se anule el acuerdo adoptado por parte del Consejo de Ministros, con retroacción de las actuaciones a efectos de proceder a recabar el informe sobre la conducta del solicitante a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Indulto de 18 de junio de 1870 y, una vez cumplimentado en forma, se proceda a adoptar, con libertad de criterio, la decisión que proceda; con imposición de las costas a la Administración recurrida en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.»

TERCERO.-La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó la demanda, lo que efectuó por escrito presentado el 24 de septiembre de 2024, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: «(...) dicte sentencia desestimando el recurso contencioso-administrativo y confirmando la resolución impugnada, imponiendo por exigencia legal las costas al recurrente».

CUARTO.-Mediante decreto de 8 de octubre de 2024 se fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada y no habiendo solicitado el recibimiento a prueba, siguieron las actuaciones el cauce establecido y tras los escritos de conclusiones presentados por las partes, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.-Por providencia de 6 de mayo de 2025 se designó nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D.ª María Consuelo Uris Lloret y se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 15 de julio de 2025, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por D. Carlos Ramón contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2023 por el que se deniega la concesión de indulto parcial.

Son relevantes los siguientes hechos, que se extraen del expediente administrativo:

- Se presenta solicitud de tramitación de expediente de indulto a fin de que se acuerde a favor del solicitante el indulto total de la pena de prisión de seis meses e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, durante el tiempo de la condena, impuesta por sentencia de 3 de junio de 2021 del Juzgado de lo Penal n.º 1 de Figueres que lo consideró autor criminalmente responsable de un delito de quebrantamiento de condena del artículo 468.2 del Código Penal.

Solicitó la suspensión de la condena que le fue denegada por auto de 19 de enero de 2022 por el Juzgado sentenciador. Planteado recurso de apelación, la Audiencia Provincial de Girona, Sección Cuarta, desestimó el recurso mediante auto de fecha 7 de abril de 2022.

- Obra unida hoja histórico penal en la que se constata la existencia de la condena por la que se solicita el indulto, la concurrencia de otra condena por sentencia de 25 de abril de 2021 por un delito de violencia doméstica y de género, condena por sentencia de 16 de agosto de 2019 por conducción sin permiso, condena en sentencia de 5 de marzo de 2019 también por conducción sin permiso, otra condena en sentencia de 22 de julio de 2016 por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, condena en sentencia de 17 de septiembre de 2013 por conducción sin

permiso, condena en sentencia de 22 de enero de 2013 por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas y sentencia condenatoria de 21 de enero de 2013 por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas.

- Consta acta de comparecencia de la víctima en la que no se opone a la concesión del indulto.

- Queda unido informe de conducta emitido por la Comisaría Provincial de Girona, con las últimas reseñas de Mossos d'Esquadra, en el que se reflejan antecedentes policiales de 2007 por un atestado de lesiones en el ámbito familiar, 2008 por un atestado por lesiones y malos tratos en el ámbito familiar y en 2021 constan dos reseñas por malos tratos en el ámbito familiar y quebrantamiento de condena. Atendiendo a ese documento, el Subdelegado del Gobierno informa desfavorablemente el indulto.

- El informe del Ministerio Fiscal es desfavorable a la concesión de indulto y se basa en que *«... en el presente supuesto, de la documental aportada por el solicitante, no se desprenden motivos de utilidad, ni excepcionalidad que permitan la concesión de la gracia interesada ni de manera total ni parcial, considerando sus circunstancias personales, no justificando ninguna de las razones que el solicitante expone para que le sea otorgado el indulto, siendo estas, en sí mismas, por otra parte, insuficientes para dicha concesión»*.

- Por último, el Juez sentenciador emite informe desfavorable, en los siguientes términos:

«Tras el análisis del expediente del reo, en particular su hoja histórico penal y singularmente el delito del que rae causa la presente ejecutoria, no puede este Juzgador sino hacer un informe desfavorable al indulto del penado.

En efecto, el penado cuenta con una dilatada hoja histórico-penal que determina la situación del reo contraria a someterse al ordenamiento jurídico, sin que las circunstancias personales, económicas o familiares aducidas por la Defensa sean óbice para concluir que el penado ha mostrado una total renuencia a someterse al ordenamiento jurídico mediante la comisión de múltiples delitos heterogéneos»

SEGUNDO.- Alegaciones de la demanda.

Alega el recurrente irregularidades en la tramitación del procedimiento, concretamente, la ausencia del informe de conducta exigido por el artículo 24 de la Ley de Indulto. Así, explica que solo obra en el expediente un informe policial que se limita a enumerar los antecedentes policiales, y no ha sido emitido por el Subdelegado del Gobierno.

En cuanto al fondo, considera que sus circunstancias personales le hacen merecedor de la obtención de indulto ya que desde la condena no ha vuelto a delinquir, tiene un trabajo estable y sus hijos, aunque mayores de edad, dependen económicamente de él. Añade que la concesión de indulto no perjudica a la víctima que, además, no se ha opuesto a esta medida de gracia.

En consecuencia, interesa la anulación del Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, y, subsidiariamente, que se ordene la retroacción de las actuaciones al momento de recabar el informe preceptivo de conducta del penado.

TERCERO.- Oposición del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado recoge la doctrina de la Sala en cuanto a la inexigibilidad de motivación de las denegaciones de indulto. Y recuerda que el control jurisdiccional de los acuerdos denegatorios de indulto tiene determinados límites: 1) El control jurisdiccional no puede afectar a los derechos 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.

Afirma que para que los defectos de tramitación se consideren relevantes deberán realmente impedir que el órgano competente pueda disponer de la información necesaria para decidir sobre la oportunidad del indulto y al efecto cita la sentencia de la Sala de 26 de enero de 2022, recurso 381/2020.

Rechaza las alegaciones del demandante de que el ingreso en prisión le afecta a su vida laboral y la infracción del artículo 24 de la Ley del Indulto. Considera que el trámite del artículo 24 ha sido cumplido.

Termina interesando que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso.

CUARTO.- Doctrina jurisprudencial sobre el control judicial de los acuerdos denegatorios de indulto y de los informes a los que se refiere el artículo 24 de la Ley de Indulto .

En nuestra jurisprudencia se viene señalando que los acuerdos denegatorios de la concesión de indulto constituyen actos graciables, como categoría distinta de los actos discrecionales, y controlables exclusivamente en cuanto a determinados elementos.

Así lo recordábamos en la STS n.º 1.271/2021, de 27 de octubre, en la que, al respecto, decíamos: *«Así se desprende de la doctrina establecida en casos similares en las sentencias de esta Sala de 28-5-2015, recurso 435/14 , 26-2-2016, recurso 833/2015 y 13-11-2015, recurso 921/2014 , en las que se hace referencia al abundante acervo jurisprudencial en orden al alcance de la revisión jurisdiccional de las decisiones de indulto, de las que sólo algunas se pronuncian sobre acuerdos de concesión de indulto (casaciones 166/2001, 26/2006, 68/2009, 165/2012 y 13/2013), siendo el resto, pronunciamientos sobre acuerdos denegatorios, tales como las de 30 de enero de 2014, casación 407/12; 15 de septiembre de 2014, casación 109/14; 14 de noviembre de 2014, casación 251/14; 28 de mayo de 2015, casación 435/14, y 13 de noviembre de 2015, casación 921/14, todas relativas a acuerdos denegatorios de indulto».*

También en la citada STS n.º 1.271/2021 hacíamos expresa alusión al alcance del control jurisdiccional en esta materia, señalando:

«Como se recoge en dichas sentencias, la 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».

Y, singularmente, en cuanto a los informes de conducta exigidos en el artículo 24 de la Ley, decíamos:

«En este caso se cuestiona la denegación del indulto por omisión del informe de conducta a que se refiere el art. 24 de la Ley de Indulto , según el cual, el Juez o Tribunal sentenciador «pedirá, a su vez, informe sobre la conducta del penado al Jefe del establecimiento en que aquél se halle cumpliendo la condena, o al Gobernador de la provincia de su residencia, si la pena no consistiese en la privación de libertad, y oirá después al Fiscal y a la parte ofendida si la hubiere».

Para su valoración y como señala la sentencia de 20 de septiembre de 2016 (recurso 1507/2015), *«reducido el control jurisdiccional de los actos que se pronuncian sobre las peticiones del derecho de gracia, este Tribunal ha considerado que por tratarse de cuestiones que afectan al procedimiento, los vicios que se denuncian han de estar referidos a los supuestos de nulidad de pleno derecho que se contienen en el invocado artículo 62.1º.e) de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 47.1.e) Ley 39/2015), que remite a la nulidad de pleno derecho de los actos cuando se prescinda «total y absolutamente» del procedimiento establecido, con el alcance que se ha dado a tales conceptos jurídicos por la jurisprudencia; o bien, en otro caso, a los supuestos genéricos de anulabilidad del artículo 63 de la mencionada Ley de procedimiento (art. 48 Ley 39/2015), que condiciona la declaración de ineficacia de los actos por otros defectos de procedimientos, a los supuestos en los que se ocasione indefensión o impida al acto alcanzar su fin. La interpretación de ambos preceptos se ha hecho por la jurisprudencia en sentido sustancialista, partiendo de que en nuestro Derecho las formas no tienen una finalidad en sí mismas, sino en cuanto son garantía de acierto para la Administración y de defensa de los derechos de los ciudadanos; lo cual ha llevado a declarar que cuando no se haya omitido de manera absoluta el procedimiento, solo aquellas omisiones que ciertamente resulten relevantes pueden comportar la ineficacia del acto por la vía de anulabilidad, doctrina que aplicada al caso de autos, la jurisprudencia citada lo remite a la emisión de los informes que se consideran relevantes para apreciar las circunstancias que han de ser tenidas en cuenta para pronunciarse sobre el derecho de gracia solicitado».*

Acudimos también a la sentencia de la Sala de 15 de junio de 2022, recurso 274/2021, que examina un informe de conducta en el que únicamente se reflejan antecedentes penales pero la sentencia lo reputa como adecuado al conjugarlo con el dictamen del Ministerio Fiscal y habiéndose podido derivar de toda la documental obrante la inadaptación social y el diagnóstico

de capacidad criminal del interesado. Esta sentencia se remite a anteriores pronunciamientos de la Sala, declarando:

«Por otra parte, en relación a los informes que deben ser emitidos e incorporados al procedimiento antes de que el Gobierno se pronuncie sobre la solicitud de indulto, previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley de Indulto, conviene tener presente que, conforme a la doctrina sentada -entre otras- en la STS nº 68/2022, de 26 de enero (RCA 381/2020), para que los defectos de tramitación se consideren relevantes deberán realmente impedir que el órgano competente pueda disponer de la información necesaria para decidir sobre la oportunidad de la concesión del indulto a la vista de la evolución de la personalidad del condenado tras la imposición de la pena o, en su caso, sobre la conveniencia de la conmutación o condonación de ésta».

Al efecto también resulta imprescindible traer a colación la sentencia de 21 de febrero de 2022, recurso 88/2021, en la cual se dejó constancia de la relevancia de tales informes:

«... el informe de conducta es de indudable relevancia para que el órgano competente pueda disponer de la información necesaria para decidir sobre la oportunidad de la concesión del indulto a la vista de la evolución de la personalidad del condenado tras la imposición de la pena o, en su caso, sobre la conveniencia de la conmutación o condonación de ésta.»

"Desde la otra perspectiva a la que se refieren las alegaciones del Ministerio Fiscal, nada permite concluir que no sea también relevante para decidir sobre la denegación o concesión del indulto, la audiencia de los perjudicados. No solo porque los artículos 15, 24 y 25 de la Ley del Indulto llamen a ello al disponer, respectivamente, que "Serán condiciones tácitas de todo indulto: 1ª Que no cause perjuicio a tercera persona o no lastime sus derechos"; que se "oír... a la parte ofendida si la hubiere"; y que "El Tribunal sentenciador hará constar en su informe, siendo posible, ... si hay o no parte ofendida, y si el indulto perjudica derecho de tercero...". Si no, además, porque aquella audiencia puede arrojar luz sobre otros extremos que dicha Ley ve necesarios en ese mismo artículo 25, como son la conducta del penado "posterior a la ejecutoria", "y especialmente las pruebas o indicios de su arrepentimiento que se hubiesen observado". Audiencia de la que no vemos en el expediente que se haya dado posibilidad real a todos y cada uno de los perjudicados que son identificados en la misma sentencia penal condenatoria.»

Y en el mismo sentido también nos hemos pronunciado en la sentencia de 21 de julio de 2022, recurso 87/2022, al señalar que:

«No ha existido, en consecuencia, la actividad de averiguación y comprobación a la que debe responder el contenido del referido informe por lo que resulta manifiestamente insuficiente a los efectos perseguidos de propiciar que la decisión sobre la concesión o denegación del indulto se adopte con pleno y cierto conocimiento de la conducta del interesado/penado, atendiendo a sus circunstancias personales, familiares, laborales y sociales, más aún si, como sucede en este caso, existe un considerable periodo de tiempo entre la comisión del hecho delictivo (2008), la condena por sentencia (2017) e incluso la decisión (2021) sobre el indulto solicitado, que justifica la relevancia del referido informe.

"El informe de conducta no puede estimarse válidamente sustituido por la mera información extraída sin más de las bases de datos de la Policía Nacional, Guardia Civil y Mossos d'Esquadra, en la que se limitan a reflejar los antecedentes policiales del peticionario de indulto sin valoración ni comprobación sobre sus circunstancias personales y limitando las de justicia, equidad o conveniencia de la concesión o no del indulto, lo que lo viene a convertir en manifiestamente insuficiente y, por ello, nulo a los efectos pretendidos conforme a la doctrina jurisprudencial citada y por infracción del artículo 24 de la Ley de Indulto, procediendo declarar la anulación del acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna y ordenar la retroacción del procedimiento al momento de recabar el informe preceptivo a que se hace referencia, para que, una vez evacuado en debida forma, el Consejo de Ministros proceda a dictar con libertad de criterio la decisión que proceda.»

En todo caso, tal como extraemos de la doctrina jurisprudencial expuesta, el informe de conducta adquiere relevancia como elemento de información sobre la conducta del solicitante posterior a la condena, para que el Consejo de Ministros pueda dilucidar con criterio sobre la procedencia o no de la concesión de indulto atendiendo a las razones de justicia, equidad y utilidad pública que impone el artículo 11 de la Ley de Indulto.

QUINTO.- Examen del expediente y aplicación al caso concreto.

En el presente caso, y como alega el recurrente, el informe a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Indulto no ha sido realizado por el Subdelegado del Gobierno, sino por la Comisaría Provincial de Girona, y el informe se limita a reflejar antecedentes policiales de 2007 por un atestado de lesiones en el ámbito familiar, 2008 por un atestado por lesiones y malos tratos en el ámbito familiar y en 2021 constan dos reseñas por malos tratos en el ámbito familiar y quebrantamiento de condena.

Al no constar dato alguno sobre la conducta del peticionario de indulto, en los términos en que ese concepto viene siendo interpretado por esta Sala, se priva al órgano que ha de decidir de aquellos elementos que le permitan apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su concesión o denegación.

Nos remitimos en este sentido a la jurisprudencia de esta Sala Tercera, y a las distintas sentencias que sobre este extremo se han pronunciado, y que en parte han sido antes transcritas.

Por todo ello, procede estimar la demanda, al concurrir la infracción de los artículos 24 y 25 de la Ley de Indulto de 18 de junio de 1870, lo que determina la anulabilidad del acuerdo impugnado y la retroacción de las actuaciones para que se emitan los preceptivos informes indicados en aquellos artículos en la forma exigida y adecuada para el cumplimiento del fin perseguido por la Ley y, después, y a resultas de lo anterior, se proceda a adoptar por el órgano competente, con libertad de criterio, la decisión que proceda sobre la solicitud de indulto.

SEXTO.- Costas procesales.

En virtud de lo previsto en el artículo 139.1, párrafo segundo, LJCA, y al ser la sentencia estimatoria parcial de las pretensiones de la parte actora, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

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

Primero.-Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Carlos Ramón contra acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2023, por el que se deniega su solicitud de indulto.

Segundo.-Anular el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2023, en el particular referido al presente recurso, por no ser conforme a derecho.

Tercero.-Ordenar la retroacción de las actuaciones para que se emita el preceptivo informe indicado en el artículo 24 de la Ley de Indulto en la forma exigida y, después, y a resultas de lo anterior, se proceda a adoptar por el órgano competente, con libertad de criterio, la decisión que proceda sobre la solicitud de indulto.

Cuarto.-Imponer las costas del presente recurso conforme a lo dispuesto en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.
