



Universidad
de Alcalá

LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO

“THE EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF PARDON”

Master Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Autor: D. FERNANDO TEJERO ORTEGA

Tutora: Dra. D^a. EVA DESDENTADO DAROCA

Alcalá de Henares, a 9 de Febrero de 2017

UAH

LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO

“THE EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF PARDON”

Master Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Autor: D. FERNANDO TEJERO ORTEGA

Tutora: Dra. D^a. EVA DESDENTADO DAROCA

Alcalá de Henares, a 9 de Febrero de 2017

Calificación: _____

RESUMEN

Actualmente el uso de la institución del indulto por el Gobierno en algunos casos genera polémica a nivel social, político y judicial, además existen dos corrientes doctrinales diferentes con respecto al control jurisdiccional del acto de concesión de un indulto, principalmente sobre la exigencia o no de su motivación, lo que provoca las siguientes preguntas: ¿La institución del indulto es susceptible de control jurisdiccional? y ¿si el control jurisdiccional actual del indulto es el adecuado?. La respuesta a estas dos preguntas es el objeto del presente trabajo, en el cual se analiza las características principales de la institución del indulto y su uso por el Poder Ejecutivo, la evolución del control jurisdiccional de esta institución por parte del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, incluyendo la doctrina tradicional y los últimos cambios producidos por dos sentencias del 2013, asimismo se observan algunas características del indulto en algunos países europeos de nuestro entorno, de países anglosajones y de determinados países iberoamericanos.

PALABRAS CLAVE

Acto Político, Control Jurisdiccional, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Indulto, Suspensión de la Ejecución de la Pena, Prescripción de la Pena, Motivación, Informes Preceptivos No Vinculantes.

ABSTRACT

At the moment the use of the institution of the pardon by the Government in some cases generates controversy in social, political and judicial level, in addition there are two different doctrinal currents with respect to the judicial control of the act of granting a pardon, mainly on the exigency or not of His motivation, which raises the following questions: Is the institution of pardon susceptible to judicial control? And if the current jurisdictional control of the pardon is adequate?. The answer to these two questions is the object of this paper, which analyzes the main characteristics of the institution of pardon and its use by the Executive, the evolution of the judicial control of this institution by the Constitutional Court and the Court Supreme, including the traditional doctrine and the latest changes produced by two sentences of 2013, also observe some characteristics of the pardon in some European countries of our surroundings, Anglo-Saxon countries and certain Ibero-American countries.

KEYWORDS

Political Act, Jurisdictional Control, Constitutional Court, Supreme Court, Pardon, Suspension of Execution of the Penalty, Prescription of the Penalty, Motivation, Mandatory non-binding reports

INDICE

Título	Página
ABREVIATURAS EMPLEADAS	ii
I. INTRODUCCIÓN	1
1. Objetivos	2
2. Plan de Trabajo	2
II. DESARROLLO	4
1. Origen y evolución del Acto Político en España	4
2. El Indulto en España	7
2.1. Regulación y Características	8
2.2. Tramitación del Expediente	11
2.3. Su uso por el Gobierno	13
2.4. Propuestas de modificación	16
3. Control jurisdiccional del indulto en España	18
3.1. Tribunal Constitucional	19
3.2. Tribunal Supremo hasta 2012	25
3.3. Tribunal Supremo en 2013	36
3.4. Tribunal Supremo desde 2014	45
4. El Indulto en otros Ordenamiento Jurídicos	53
4.1. Países Europeos	53
4.2. Países Anglosajones	54
4.3. Países Iberoamericanos	57
III. CONCLUSIONES	58
IV. BIBLIOGRAFÍA	62
V. ANEXO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL	65

ABREVIATURAS EMPLEADAS

LJCA	-	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
CE	-	Constitución Española
STC	-	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTS	-	Sentencias del Tribunal Supremo
BOE	-	Boletín Oficial del Estado
IU	-	Izquierda Unida
ICV-EuiA	-	Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa
CHA	-	Chunta Aragonesista
UpyD	-	Unión, Progreso y Democracia
PSOE	-	Partido Socialista Obrero Español
BOCG	-	Boletín Oficial de las Cortes Generales
STC	-	Sentencia del Tribunal Constitucional
FJ	-	Fundamento jurídico
STS	-	Sentencia del Tribunal Supremo
EEUU	-	Estados Unidos
BOE	-	Boletín Oficial del Estado

I. INTRODUCCIÓN

La institución del indulto es una prerrogativa real procedente de anteriores regímenes, la cual ha permanecido en el tiempo en los actuales Estados de Derecho, tanto a nivel europeo, anglosajón e iberoamericano. Debido a que el indulto es una manifestación del derecho de gracia, suele ser ejercida por Reyes, Jefes de Estado o Presidentes. En nuestro caso es una función constitucional del Rey, pero es el gobierno quien lo decide a través de un Acuerdo del Consejo de Ministros que se expresa en un Real Decreto publicado en el BOE.

El uso del gobierno de la concesión de un indulto en determinados casos ha hecho que los medios de comunicación muestren a la sociedad la polémica existente alrededor del uso de esta institución. Debido a esta polémica y con el objetivo de mejorar la transparencia de la concesión de indultos la Fundación Ciudadana Civio ha recopilado los datos publicados en el BOE y en medios de comunicación sobre indultos concedidos para su análisis y divulgación, siguiendo los principios de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 2013.

La regulación de la institución del indulto se remonta a 1870 y su modificación ha provocado que dos corrientes doctrinales discutan sobre la exigencia o no de la motivación de la concesión de indulto. Asimismo el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han expresado su opinión jurídica sobre el indulto, así como sobre su naturaleza y su control jurisdiccional, debido a que esta institución es una intervención del Poder Ejecutivo dentro de la potestad del Poder Judicial. El indulto es una excepción de la división de poderes de Montesquieu.

La institución del indulto y su uso por el gobierno suscita varias cuestiones jurídicas ¿la vigencia de la institución del indulto es compatible con nuestro actual Estado de Derecho? ¿La institución del indulto es susceptible de control jurisdiccional?, ¿el control jurisdiccional actual del indulto es el adecuado?

La búsqueda de respuestas a estas preguntas es la motivación que impulsa la elaboración del presente trabajo, el cual se ha centrado en el estudio de la regulación y las características principales del indulto, su empleo por el gobierno y las diversas propuestas de su modificación legal. También se ha analizado la opinión jurídica del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre si el indulto es susceptible de control jurisdiccional, así como la forma de efectuar el control jurisdiccional de la concesión o denegación del indulto. Asimismo se han examinado las principales características del indulto en otros ordenamientos jurídicos europeos, anglosajones e iberoamericanos.

1. Objetivos

Los objetivos principales de este trabajo de investigación son el estudio de la regulación y las características principales del indulto en España, así como de su uso por el gobierno, el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la petición de indulto, el análisis de la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional de la concesión del indulto o su denegación, estudio de las características más relevantes del indulto en otros ordenamientos jurídicos europeos, anglosajones e iberoamericanos, así como construir una opinión fundada en Derecho sobre la institución del indulto y su control jurisdiccional.

2. Plan de Trabajo

La metodología a emplear en el estudio de la regulación y las características principales del indulto en España consiste en examinar la normativa constitucional, legal y reglamentaria existente, el estudio del empleo del indulto por el gobierno consiste en observar los datos existentes de las concesiones de indulto realizadas. El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo consiste en el análisis de las diferentes sentencias dictadas por estos Tribunales. El estudio de las características más relevantes del indulto en otros ordenamientos jurídicos europeos, anglosajones e iberoamericanos consiste en observar la información disponible del indulto en los referidos ordenamientos jurídicos.

Este trabajo se organiza en coherencia con los objetivos planteados para él, de tal forma que el apartado denominado Origen y Evolución del Acto Político en España recoge el origen del acto político y la evolución de su control jurisdiccional. En el apartado denominado el indulto en España se recoge el estudio de la regulación y las características principales del indulto en España, el estudio del empleo del indulto por el gobierno y las propuestas de modificación de la institución del indulto. El apartado denominado Control jurisdiccional del indulto en España recoge el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo. El apartado denominado El Indulto en otros Ordenamientos Jurídicos recoge el estudio de las características más relevantes del indulto en otros ordenamientos jurídicos europeos, anglosajones e iberoamericanos.

II. DESARROLLO

1. Origen y evolución del Acto Político en España

Como punto de partida para comenzar las reflexiones objeto de este trabajo, se va a tratar el origen del acto político y la evolución de su control jurisdiccional en España desde 1888 hasta 2016.

La noción de acto político o acto de gobierno es una creación de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, que era un órgano de consulta del Ejecutivo con potestad para conocer de asuntos contencioso-administrativos. Este órgano con el término acto de gobierno autolimita su ámbito de competencia en el conocimiento de asuntos contencioso-administrativos. En concreto, el acto político se refiere a un tipo o conjunto de actos realizados por el Poder Ejecutivo que por su naturaleza no se someten al control de la jurisdicción contenciosa -administrativa ¹.

En España la concepción de acto político es recogida por primera vez en el artículo cuatro de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de septiembre de 1888. En este precepto legal se determina al acto político o de gobierno dentro de la potestad discrecional de la Administración Pública, excluyendo estos actos juntos con los actos discrecionales de la Administración del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esta última formada por los Tribunales Provinciales y los recién creados Tribunales Contencioso-Administrativos, que eran parte del Consejo de Estado ².

En 1956 entra en vigor una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que modifica la concepción del acto político. La exposición de motivos y el artículo 2 de la LJCA de 1956 excluyen el acto político de la potestad discrecional de la Administración Pública, al separar la función administrativa y política, pero sigue fuera del ámbito de conocimiento de los Tribunales Contencioso-Administrativos. El artículo 2 de la LJCA de 1956 enuncia algunos actos políticos excluidos del control jurisdiccional, los cuales son los

¹ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* n° 2, 2015, PP. 4 -7

² *Ibidem*, pp. 8-10

relativos a la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, la seguridad interior del Estado, y el mando y organización militar. Desde la entrada en vigor de la LJCA de 1956 hasta 1977, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el sentido de la LJCA de 1956 se entrecruza la interpretación del acto político como el realizado por el Consejo de Ministros con la inclusión en la noción de acto político de los actos de órganos administrativos inferiores al Consejo de Ministros³.

Con la aprobación de la Constitución Española en 1978 se distingue entre Administración Pública y Gobierno, regulándose en el título IV de la CE, específicamente en su art. 97 CE se diferencia la función del Gobierno de dirección de la política interior y exterior con respecto a su función de dirección de la Administración Civil y Militar⁴. Con esta distinción constitucional una parte de la doctrina, entre los que se encontraban García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, entiende que el concepto de acto político es derogado y que los actos políticos no pueden ser excluidos del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mientras que otra parte de la doctrina, entre los que se encontraba Luis María Díez Picazo y Ortega Álvarez, defendía la vigencia del concepto de acto político como libre del control jurisdiccional⁵.

Por una parte, el control del acto político por el Tribunal Constitucional se realiza a través del recurso de amparo, previo agotamiento de la vía jurisdiccional ordinaria. En concreto la STC 45/1990, la STC 196/1990 y la STC 220/1991 reconocen la existencia del acto político⁶.

Por otra parte, el control del acto político por el Tribunal Supremo no ha seguido una única línea. Las SSTS de 3/01/1979, 13/06/1979, 3/03/1986, 9/06/1987 y 25/10/1990 consideran al Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración Pública y órgano constitucional, en el que predomina el principio de conveniencia y oportunidad política, ampliando el concepto de acto político. A partir de 1988 el Tribunal Supremo a través de su jurisprudencia fue reduciendo el concepto de acto político, como es el caso de las SSTS de 22/01/1993 y 17/06/1994, en las que se consideran susceptibles de control

³ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* n° 2, 2015, pp. 11-13

⁴ *Ibidem*, pp. 13-15

⁵ *Ibidem*, pp. 16-19

⁶ *Ibidem*, pp. 19-22

jurisdiccional actos políticos que tengan elementos reglados y hacer efectivo así el principio de legalidad. Las SSTS de 28/06/1994 y de 4/04/1997 formulan la doctrina de los conceptos jurídicamente asequibles, por lo que se usan los conceptos jurídicamente asequibles establecidos por el legislador como requisitos a cumplir por los actos políticos para su control jurisdiccional⁷.

A partir de 1997 se elaboraron varias normas como son la Ley del Gobierno⁸ y la LJCA de 1998⁹, asimismo fue modificada la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para recoger la última jurisprudencia del Tribunal Supremo junto con las dos leyes mencionadas. En concreto en la LJCA de 1998 se excluye la referencia al control jurisdiccional de los actos políticos en base al principio del sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico del Estado de Derecho. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene los actos políticos como idea doctrinal y como concepto técnico frente a su desaparición como concepto legal con la LJCA de 1998. En esta última línea se expresan las SSTS de 26/10/1999, 31/05/2005 y 21/12/2011¹⁰.

Según García de Enterría y Tomás Ramón Fernández los actos de Gobierno como actos administrativos o actos políticos no implican ninguna diferencia en relación con su control jurisdiccional, salvo en la menor o mayor discrecionalidad del acto, en su regulación con mayor o menor detalle, por lo que los actos políticos deberían someterse a los mismos controles que los administrativos.

Según se expresa en el voto particular del Magistrado Antonio Xiol Ríos en la STS de 4/04/1997 en relación con los actos políticos, las técnicas aplicables al control de actos políticos son las mismas que las aplicadas a los conceptos jurídicos indeterminados, la necesidad de motivación para el control de la desviación de poder, la interpretación principal o control a través de los Principios Generales del Derecho y la noción de asequibilidad o el

⁷ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* n° 2, 2015, pp. 23-28

⁸ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, BOE núm. 285 de 28 de noviembre de 1997

⁹ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BOE núm.167 de 14 de julio de 1998

¹⁰ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* n° 2, 2015, pp. 29-35

uso de conceptos comprensibles para el tribunal sin necesidad de disponer unos determinados conocimientos¹¹.

2. Indulto

El indulto es un acto político o de gobierno. El Pleno del Tribunal Supremo caracteriza el indulto como el ejercicio del derecho de gracia, actuación individual y excepcional del Gobierno, acto discrecional del Gobierno y no tiene naturaleza de acto administrativo¹².

El indulto es una excepción al principio de separación de poderes de Montesquieu al ser una facultad discrecional que dispone el Poder Ejecutivo para anular o modificar una resolución del Poder Judicial¹³.

El indulto es una interferencia de una potestad discrecional del Gobierno a la función de juzgar del Poder Judicial.

El indulto desde la perspectiva de la política criminal tiene un interés social en la corrección de condenas tardías, desproporcionadas, extemporáneas o individualizadamente injustas o antisociales, especialmente en casos particulares como tras estar resocializado desde hace años el condenado tenga que ingresar en prisión. En este sentido es un instrumento de corrección del sistema penal.

El instituto jurídico del indulto también está regulado en el ordenamiento jurídico francés, italiano y alemán¹⁴.

El indulto en el Estado de Derecho debe ser conciliado con el principio de la división de poderes, la sujeción de todos los poderes públicos al principio de legalidad y a la protección de los derechos y libertades fundamentales¹⁵.

¹¹ *Ibidem*, pp. 44-50

¹² Cfr. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “El indulto ante la justicia administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, p. 1196

¹³ Cfr. BUENDIA CANOVAS, A., “La necesaria derogación de la institución del indulto”, *Diario La Ley*, nº 8379, 2014, p. 1

¹⁴ Cfr. GARCIA MAHAMUT, R., *El indulto: un análisis jurídico-constitucional*, (en línea), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368320> [Consulta 3 de noviembre de 2016], pp. 507-511

¹⁵ Cfr. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “El indulto ante la justicia administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, p. 1177

2.1. Regulación y Características

La normativa reguladora del indulto es la Constitución Española, la Ley del Indulto¹⁶, el Real Decreto 1879/1994¹⁷ y la Orden de solicitudes de indulto¹⁸.

La regulación constitucional establece en el art. 62 CE como función del Rey el ejercicio del derecho de gracia, siendo manifestaciones del derecho de gracia la amnistía y el indulto. La Constitución Española prohíbe los indultos generales¹⁹, no permite que el derecho de gracia pueda ser objeto de una iniciativa legislativa popular²⁰, excluye la aplicación de la prerrogativa de gracia a la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno²¹.

La competencia sobre la concesión o denegación del indulto es del Rey conforme al art. 62 de la Constitución Española, no obstante debido a ser una Monarquía Parlamentaria, esta competencia es ejercida por el Gobierno mediante su propuesta por el Consejo de Ministros y el posterior referendo por el Ministro de Justicia del Real Decreto firmado por el Rey²².

La amnistía, como otra manifestación del derecho de gracia, es la técnica de derogación retroactiva de normas sancionadoras²³. La regulación constitucional del indulto se limita a asociar el derecho de gracia al indulto particular prohibiendo los indultos generales. Asimismo prohíbe la presentación de proposiciones de ley relativas a la prerrogativa de gracia, entendida ésta como la amnistía, al ser una técnica del Poder Legislativo, mientras que el indulto es un derecho de otorgamiento del Jefe del Estado. También expresa la no

¹⁶ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

¹⁷ Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior, BOE núm. 240 de 7 de octubre de 1994

¹⁸ Orden de 10 de septiembre de 1993 por la que se dan instrucciones sobre la tramitación de solicitudes de indultos, BOE núm. 226 de 21 de septiembre de 1993

¹⁹ Art. 62 CE

²⁰ Art. 87 CE

²¹ Art. 102.3 CE

²² Cfr. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, pp. 609-610

²³ Cfr. LINDE PANIAGUA, E., *Amnistía e Indulto en la Constitución Española*, (en línea), espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13150/PDF [Consulta 12 de noviembre de 2016], p. 55

aplicación del indulto al Presidente y a los demás miembros del Gobierno cuando incurran en responsabilidad criminal²⁴.

La Ley del Indulto de 1870²⁵ recoge los tipos de indultos, que son totales o parciales, los casos en los que se puede conceder o denegar el indulto, el procedimiento administrativo para solicitarlo y concederlo, la obligación de mencionar en la concesión del indulto la pena principal sobre la que recae, la imposibilidad de extenderlo a la indemnización civil y a las costas procesales, la necesidad del informe del Tribunal Sentenciador, del Fiscal, de la parte ofendida y del Jefe del establecimiento penitenciario²⁶. En el acto del indulto total se necesita la existencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública en el informe del Tribunal Sentenciador, mientras que en su modificación por la Ley 1/1988²⁷ se eliminó la motivación preceptiva en los indultos parciales²⁸.

La Ley del Indulto²⁹ ha sido modificada por la Ley 1/1988³⁰ estableciendo en su art. 28 los expedientes de indulto que se tramitarán en turno preferente, exceptúa de la aplicación de las excepciones del art. 2 a los condenados por delitos contra el Jefe del Estado, de los cometidos por particulares o funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de las personas reconocidos por las leyes, rebelión y sedición, todos ellos recogidos en el Código Penal de 1973³¹, y cambia determinados términos, entre ellos sustituye Decreto motivado y acordado en Consejo de Ministros por Real Decreto. Esta modificación entró en vigor el 16 de enero de 1988.

²⁴ Cfr. LINDE PANIAGUA, E., *Amnistía e Indulto en la Constitución Española*, (en línea), e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13150/PDF [Consulta 12 de noviembre de 2016], pp. 60, 65, 67-69

²⁵ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

²⁶ Cfr. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, p. 611

²⁷ Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se modifica la Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 13 de 15 de enero de 1988

²⁸ Cfr. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, pp. 615-617

²⁹ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

³⁰ Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se modifica la Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 13 de 15 de enero de 1988

³¹ Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, BOE núm. 297 de 12 de diciembre de 1973

Los tres primeros artículos de la Ley del indulto³² fija quien puede ser objeto de un indulto, que son por regla general todos los condenados por cualquier delito del Código Penal, exceptuando a los procesados criminalmente que no hubieren sido condenados por sentencia firme, los que no estuvieren a disposición del Tribunal Sentenciador para el cumplimiento de la condena, los reincidentes en el mismo o diferente delito condenados por sentencia firme siempre que el Tribunal Sentenciador no aprecie la existencia de razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública.

El indulto total consiste en la remisión de todas las penas impuestas y no cumplidas siempre que existan razones de justicia, equidad o utilidad pública a juicio del Tribunal Sentenciador³³.

El indulto parcial es la remisión de algunas de las penas impuestas y no cumplidas o su conmutación a otras penas menos graves dentro de la misma escala gradual. También puede conmutarse a otras penas de distinta escala si existen méritos suficientes a juicio del Tribunal Sentenciador y si el condenado se conformare con la conmutación. La conmutación de la pena principal conlleva también la conmutación de las penas accesorias. Será cancelada la conmutación de la pena si se incumpliere la pena a la que se ha conmutado al condenado³⁴.

La concesión del indulto debe expresar la pena principal sobre la que recae sino se entenderá nula. La concesión del indulto de la pena principal conlleva también de las penas accesorias, salvo la inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos o la medida de vigilancia. La concesión del indulto no se aplica sobre la indemnización civil derivada del delito, ni sobre los gastos del juicio y costas procesales que no correspondan al Estado. La concesión del indulto es irrevocable, salvo por incumplimiento de las condiciones de su concesión. Las condiciones de la concesión de todo indulto son que no se cause perjuicio a tercera persona o lastime sus derechos y obtener el perdón del ofendido en delitos que se persiguen a instancia de parte. Además se podrán establecer en la concesión de un indulto las

³² Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

³³ Arts. 4, 11 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

³⁴ Arts. 4, 12-14 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

condiciones que las razones de justicia, equidad o utilidad pública aconsejen³⁵. Los efectos de la concesión de un indulto son la extinción de la responsabilidad penal, pero no cancela los antecedentes penales³⁶.

2.2. Tramitación del Expediente

En la concesión o denegación de un indulto se elabora un expediente administrativo de indulto que se inicia tras la petición de indulto³⁷. La petición de indulto puede ser presentada al Ministro de Justicia por el condenado, los parientes del condenado o cualquier otra persona a través del Tribunal Sentenciador, del Jefe del establecimiento penitenciario o del Gobernador de la provincia donde el condenado cumple la pena. También la petición de indulto puede ser propuesta por el Tribunal Sentenciador, el Tribunal Supremo, el Ministerio Fiscal, el Juez de Vigilancia penitenciaria o el Gobierno³⁸. Una petición de indulto se presentará en cada Juzgado o Tribunal que haya impuesto una pena al condenado con la información de la causa judicial y del penado, siendo conveniente aportar la documentación acreditativa de la reinserción social, laboral o familiar del penado³⁹.

El Ministro de Justicia una vez recibida la petición de indulto formulará el inicio del correspondiente expediente de indulto, pudiéndolo formular el Gobierno si la petición de indulto es propuesta por él⁴⁰. Durante la tramitación del expediente se recabará los informes preceptivos no vinculantes del Tribunal Sentenciador y del Ministerio Fiscal, los cuales tendrán en cuenta previamente el informe de la conducta del penado emitido por el Jefe del establecimiento penitenciario o el Gobernador de la provincia donde el condenado cumple la pena, el informe de los antecedentes penales del condenado y la opinión de la parte ofendida por el delito penado en la oportuna audiencia. En el informe del Tribunal Sentenciador se

³⁵ Arts. 5- 6, 9, 15, 16, 18 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

³⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]

³⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]

³⁸ Arts. 19-20, 22 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

³⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]

⁴⁰ Arts. 20-21 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

expresarán los datos sobre el penado, su trayectoria penal, los derechos de terceros, así como las razones de justicia o conveniencia que concurren y la forma de la concesión del indulto. El Tribunal Sentenciador aportará junto con su informe la hoja histórico-penal del penado y el testimonio de la sentencia ejecutoria del penado. En la conmutación de pena de un indulto parcial de una pena de muerte o de un delito contra el Jefe de Estado o altos Organismos de la Nación, de la falsificación de la firma del Jefe de Estado o de los Ministros, de falsificación de monedas y billetes del Estado o del Banco de España y de efectos timbrados de cuya emisión esté reservada al Estado no es necesario recabar el informe del Tribunal Sentenciador. La petición o propuesta de indulto no suspenderá el cumplimiento de la sentencia ejecutoria, salvo si la pena es de muerte, en cuyo caso se cumplirá cuando el Gobierno haya acusado la recepción de la petición o propuesta de indulto al Tribunal Sentenciador⁴¹.

El expediente de indulto finaliza con la concesión o denegación del indulto. Previamente el Ministro de Justicia eleva el expediente de indulto al Consejo de Ministros, el cual tras la deliberación oportuna adopta un acuerdo, siendo este acuerdo ratificado por el Rey y refrendado por el Ministro correspondiente. La concesión del indulto se realizará en Real Decreto y se insertará en el Boletín oficial del Estado. La denegación del indulto se comunicará al Tribunal Sentenciador para su traslado a los interesados. La aplicación del indulto se encomendará indispensablemente al Tribunal Sentenciador. Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015⁴², el 1 de julio de 2015, el Gobierno remitirá semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre la concesión y denegación de indultos⁴³. El art. 6 del Real Decreto 1879/1994⁴⁴ establece un año como plazo máximo para la resolución del procedimiento de concesión o denegación del indulto, entendiéndose silencio administrativo negativo si no hay resolución expresa dentro del citado plazo.

⁴¹MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]
Arts. 23-26, 29, 32 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

⁴² Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2015

⁴³MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]
Arts. 30-31, disposición adicional de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

⁴⁴ Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior, BOE núm. 240 de 7 de octubre de 1994
MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]

No obstante, la Orden de solicitudes de indulto permite que la subsecretaría de Justicia pueda ampliar el plazo de tramitación de una propuesta de indulto seis meses desde la recepción de los informes preceptivos, lo cual será trasladado al Tribunal Sentenciador, al solicitante o proponente del indulto, al Jefe del establecimiento penitenciario o al Gobernador Civil de la provincia de residencia del penado⁴⁵.

2.3. Su uso por el Gobierno

El uso por parte de los diferentes gobiernos constitucionales de la concesión o denegación de un indulto ha sido polémico y conflictivo con el Poder Judicial, un ejemplo de esta polémica es la noticia publicada por Europa Press el 11 de abril de 2014, en esta noticia se expresa que el Tribunal Constitucional no admitió el recurso de amparo del kamikaze que mató en diciembre de 2003 a un joven de 25 años en un municipio valenciano, el cual fue indultado por el Gobierno en diciembre de 2012, pero posteriormente el Tribunal Supremo anuló el Real Decreto de indulto ante la falta de motivación de apartarse del informe negativo de la Fiscalía y de la Audiencia Provincial⁴⁶.

También existió una noticia publicada en el periódico el Mundo de 30 de noviembre de 2012 en el que se expresa que doscientos jueces se rebelan contra el indulto a varios mossos d'esquadra condenados por torturas. En 2009 se concedieron 421 indultos, 386 indultos en 2010, 301 en 2011, 501 en 2012, 190 en 2013, y 61 en los 5 primeros meses de 2014, actualmente se dedica un Consejo de Ministros al mes y los expedientes se remiten a la Presidencia del Gobierno⁴⁷.

⁴⁵ Orden de 10 de septiembre de 1993 por la que se dan instrucciones sobre la tramitación de solicitudes de indultos, BOE núm. 226 de 21 de septiembre de 1993

⁴⁶ EUROPA PRESS, El TC inadmite a trámite el recurso de amparo del kamikaze indultado por el Gobierno, (en línea), <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-tc-inadmite-tramite-recurso-amparo-kamikaze-indultado-gobierno-20140411162748.html> [Consulta 24 de noviembre de 2016]

⁴⁷ Cfr. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, p. 612

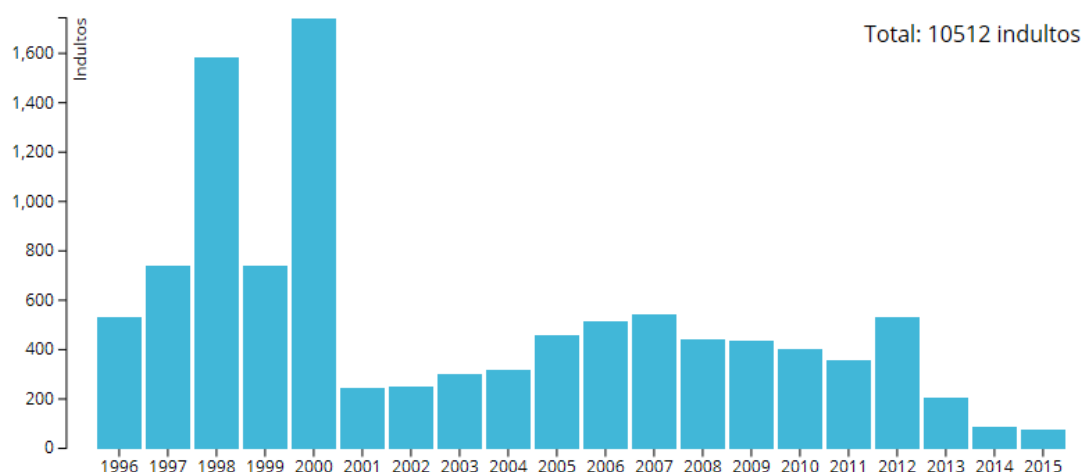


Figura 1. Estadística de Indultos desde 1996 hasta 2015 ⁴⁸

Desde 1996 hasta la actualidad ha habido una serie de indultos polémicos como son el del empresario José Felipe Bertrán de Caralt condenado por la Audiencia de Barcelona a 6 años de prisión, pero en agosto de 1997 se le concedió el indulto evitando entrar a prisión con el pago de 1182 millones de pesetas, el Ministro del Interior y el Secretario de Estado José Barrionuevo y Rafael Vera fueron condenados a 10 años de prisión, pero el 23 de diciembre de 1998 se les concedió el indulto parcial de dos tercios de su pena y se les concedió el tercer grado penitenciario. También el juez Javier Gómez de Liaño fue condenado a 15 años de inhabilitación en 1999 por un delito de prevaricación continuada, pero fue indultado el 1 de diciembre de 2000, igualmente el diputado socialista Carlos Navarro y los responsables de la empresa Filesa, Luis Oliveró y Alberto Flores, fueron condenados a 3 años de prisión y 6 años de inhabilitación, pero con la concesión de un indulto parcial se les redujo la pena a la mitad el 1 de diciembre de 2000⁴⁹.

El juez de vigilancia penitenciaria José Ramón Manzanares Codesal fue condenado a 2 años y medio de inhabilitación y la pérdida definitiva de su condición de magistrado por un delito de prevaricación en 2001, pero el 1 de abril de 2004 con la concesión de un indulto parcial se redujo la pena a 3 años de suspensión. El activista de los GRAPO Sebastián

⁴⁸ FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Más de 10.000 indultos*, (en línea), <http://elindultometro.es/indultos.html> [Consulta 3 de diciembre de 2016]

⁴⁹ FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [Consulta 3 de diciembre de 2016]

Rodríguez Veloso fue condenado a 84 años por asesinato, pero el 27 de abril de 2007 fue indultado totalmente por el pago de las indemnizaciones pendientes⁵⁰.

El expresidente de Cantabria Juan Hormaechea fue condenado a 6 años de prisión por malversación de caudales públicos en 1995, pero fue indultado el 21 de enero de 2011. El consejero delegado del Santander Alfredo Sáenz y el exdirector de Caja Rural de Ciudad Real Miguel Ángel Calama fueron condenados a 3 meses de arresto e inhabilitación por acusación y denuncia falsa, pero el 25 de noviembre de 2011 fueron indultados, siendo este indulto anulado por el Tribunal Supremo el 12 de febrero de 2013 en base a que el gobierno no puede anular la normativa bancaria que prohíbe ejercer de consejero delegado de un banco quien tiene antecedentes penales por delito doloso, aunque posteriormente se modificó esta normativa bancaria⁵¹.

El alcalde y tres concejales populares del Valle de Abdalajís de Málaga fueron condenados a más de 10 años de prisión por prevaricación urbanística en 2009, pero fueron indultados el 29 de junio de 2012 reduciéndose su pena en 2 años de prisión. Un conductor que conducía en sentido contrario por la AP-7 fue condenado por homicidio a 13 años de prisión, pero fue indultado el 1 de diciembre de 2012 reduciendo su pena a una multa de más de 4.000 euros, a pesar de las protestas de la familia del fallecido y de asociaciones que defienden la seguridad vial. Cuatro mossos d'esquadra fueron condenados a 2 años y 3 meses de prisión e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tortura de detenido en 2009, pero fueron indultados el 23 de noviembre de 2012 reduciéndose su pena a una multa de 7.200 euros y la inhabilitación se convirtió en suspensión temporal, a pesar de las críticas de los jueces y las organizaciones contra la tortura⁵².

Un mosso d'esquadra fue condenado a inhabilitación especial para empleo o cargo público a 4 años por detención ilegal y lesiones a un anciano en 2012, pero fue indultado el 26 de julio de 2013 reduciendo la pena a 2 años de suspensión temporal. Un guardia civil fue

⁵⁰ FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [Consulta 3 de diciembre de 2016]

⁵¹ FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [Consulta 3 de diciembre de 2016]

⁵² FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [Consulta 3 de diciembre de 2016]

condenado a 6 meses de inhabilitación de empleo o cargo público por omisión del deber de perseguir delitos al grabar con el móvil una agresión sexual en el tren, pero fue indultado el 30 de mayo de 2014 reduciéndose la condena a una multa de 500 euros. Un constructor fue condenado en 2012 a 4 años de prisión y 180 euros de multa por detención ilegal, atentado y lesiones a una arquitecta municipal de A Illa de Arousa en Galicia, pero fue indultado el 10 de julio de 2015 reduciéndose la pena a 2 años de prisión y 1.460 euros de multa⁵³.

2.4. Propuestas de modificación

En relación con la Ley del Indulto⁵⁴ los partidos políticos y los miembros del Poder Judicial han hecho distintas propuestas de modificación de esta ley durante el presente período constitucional.

Existen varias proposiciones de ley de partidos políticos solicitando la motivación de los indultos, una fue propuesta por IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural en 2013, otra fue propuesta por UPyD en 2013, el Grupo Parlamentario Mixto en 2015 y otras por PSOE en 2013, 2014 y 2016⁵⁵.

El PSOE ha presentado varias proposiciones de ley de modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 del ejercicio de la Gracia del Indulto, una de ellas es la publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 8 de marzo de 2013, en la cual se exige al Real Decreto de concesión o denegación del indulto la pena principal sobre la que recae y las razones de justicia, equidad o utilidad pública que concurren, asimismo exige razones de justicia, equidad o utilidad pública en indultos totales o parciales en delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, contra la Administración Pública y contra la Administración de Justicia⁵⁶. Otra fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 17 de enero de

⁵³ FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [, Consulta 3 de diciembre de 2016]

⁵⁴ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, BOE núm. 175 de 24 de junio de 1870

⁵⁵ Cfr. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, p. 612

⁵⁶ PSOE, *Proposición de Ley de modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 del ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-113-1.PDF, BOCG núm. 113-1 de 8 de marzo de 2013

2014, en la cual se exige al Real Decreto de concesión o denegación del indulto la pena principal sobre la que recae, el delito cometido, el estado de ejecución de la pena impuesta, el título de la imputación, el origen de la solicitud del indulto, la motivación para su concesión, y para el caso del indulto total que existan razones de justicia, equidad, utilidad pública o debida reinserción social del condenado, asimismo no se permite indulto total o parcial en delitos cometidos por una autoridad en el ejercicio de su función o cargo público o prevalerse de él para obtener un beneficio económico para sí o para un tercero⁵⁷. Y la última publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 9 de septiembre de 2016, en la cual se exige al Real Decreto de concesión o denegación del indulto lo mismo que se ha expuesto en la proposición de ley que fue publicada en el Boletín Oficial del de las Cortes Generales el 17 de enero de 2014, añadiendo la prohibición del indulto total o parcial en delitos relacionados con la violencia de género⁵⁸.

El Grupo Mixto ha presentado una proposición de ley de modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 del ejercicio de la Gracia del Indulto, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 12 de marzo de 2015, exige al Real Decreto de concesión o denegación del indulto el delito cometido, el grado de ejecución alcanzado, título de imputación, pena principal sobre la que recae, el origen de la solicitud del indulto, la motivación para su concesión y la existencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública, asimismo no se permite el indulto en delitos de estafa, apropiación indebida, insolvencia punible, alzamiento de bienes, blanqueo de dinero, de masa, societarios contra la Administración Pública y la Hacienda Pública, de malversación y fraude, de prevaricación urbanística, de terrorismo, tenencia de armas, explosivos y colaboración con banda armada, de tortura, electorales y ecológicos. Además en el caso de que el informe del Tribunal Sentenciador sea desfavorable se exige la emisión de un informe vinculante de una Comisión mixta de representantes parlamentarios y del Consejo General del Poder Judicial⁵⁹.

⁵⁷ PSOE, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-154-1.PDF, BOCG núm. 154-1 de 17 de enero de 2014

⁵⁸ PSOE, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 de reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-20-1.PDF, BOCG núm. 20-1 de 9 de septiembre de 2016

⁵⁹ GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/.../BOCG_D_10_488_3308.PDF, BOCG núm. 488 de 12 de marzo de 2015

También las juezas y jueces decanos de España han hecho propuestas de modificación de la institución del indulto en las últimas jornadas nacionales de 2016 consistentes en la obligación de motivar siempre la concesión de un indulto y requerir al menos el informe favorable del Tribunal Sentenciador, con la finalidad de que esta excepción a la potestad jurisdiccional sirva para mitigar la rigurosa o tardía aplicación de la ley. Asimismo se propone la modificación de la suspensión provisional de la ejecución de la pena si hay una petición de indulto del art- 4.4 del Código Penal, debido a que se hace un uso excesivo de este tipo de situación jurídica y a veces abusiva⁶⁰.

3. Control jurisdiccional del indulto en España

El control jurisdiccional de la actividad política es uno de los problemas que ha planteado la doctrina iuspublicista, es un conflicto tratado por el derecho constitucional y el derecho administrativo al no existir una delimitación clara entre lo político y lo jurídico⁶¹.

En las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997 y de 15 de julio de 1997 se determina el control jurisdiccional de los actos políticos. En la STS de 11 de diciembre de 2002 se define que el acto del indulto no está sujeto al derecho administrativo.

Es la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013 la que establece la aplicación de las técnicas judiciales de control de la discrecionalidad a actos de indulto, sobre todo con la exigencia de la motivación de los Reales Decretos de indulto, incluso especifica la decisión sobre el indulto como un acto típico del gobierno con una regulación normativa previa. Según esta sentencia se controlan las decisiones de indultos en base al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos⁶².

⁶⁰ Cfr. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Conclusiones de las XXVI Jornadas Nacionales de juezas y jueces decanos de España*, (en línea), <http://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/DOCUMENTOS%20DE%20INTERES/CONCLUSIONES%20DE%20LAS%20XXVI%20JORNADAS%20NACIONALES%20DE%20JUECES%20DECANO%20DE%20ESPA%C3%91A.pdf> [Consulta 10 de diciembre de 2016]

⁶¹ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* n° 2, 2015, pp. 3-4

⁶² Cfr. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “El indulto ante la justicia administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 99-100, 2014, pp.1183-1188, 1193

De los Autos de inadmisión de recursos de amparo del Tribunal Constitucional de 5 de octubre de 1990 y de 16 de julio de 1997 se deduce que el control jurisdiccional del acto del indulto no abarca su oportunidad, ni a su motivación discrecional. Hay 35 Sentencias Contencioso-Administrativas sobre el control jurisdiccional del indulto, entre las que destaca las SSTS de 2 de diciembre de 2005, 12 de diciembre de 2007, 20 de febrero de 2013, 20 de noviembre de 2013 y 17 de marzo de 2014. El control se centra en aspectos formales como la audiencia del ofendido o la existencia de los informes preceptivos no vinculantes del Ministerio Fiscal, Tribunal Sentenciador y Consejo de Estado⁶³.

Las SSTS 21/05/2001, 11/12/2002, 27/05/2003, 3/06/2004, 21/05/2005, 10/10/2007, 12/05/2011 y 9/05/2013 definen la prerrogativa del indulto como un acto político típico, que está regulado en la Ley 1/1988. El indulto es un acto singular que incide en la ejecución de una sentencia penal, al cual no se le exige una motivación como acto político, pero si una forma de elaboración, a pesar de ser la motivación un elemento que permite controlar el cumplimiento del principio constitucional de interdicción de arbitrariedad de los Poderes Públicos. Los motivos del indulto son razones jurídicamente válidas que justifican su concesión o denegación, los cuales pueden ser objeto de control jurisdiccional si se manifiestan a través de la motivación. También el indulto puede ser susceptible de control jurídico en relación con los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica y buena fe mediante la vinculación al precedente o doctrina del precedente administrativo, que conlleva la prohibición de la contradicción de un acto administrativo con otro anterior emanado en circunstancias análogas. La oportunidad del indulto es la conveniencia o no de adoptar la decisión correspondiente y si debe ser de concesión o de denegación⁶⁴.

3.1. Tribunal Constitucional

A través de diez sentencias del Tribunal Constitucional del 2007 al 2016 se observa en este apartado su opinión jurídica y control jurisdiccional en relación con la suspensión de la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso.

⁶³ Cfr. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “El indulto ante la justicia administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, pp.1189-1190

⁶⁴ Cfr. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* nº 2, 2015, pp. 35-44

En la STC 57/2007 se estima parcialmente el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, en relación con el Auto de 15 de febrero de 2005 de denegación de suspensión de la ejecución de la pena de prisión en una causa por un delito de tráfico de drogas. La suspensión de una pena es una institución que tiende a hacer efectivo el principio de reeducación y reinserción social del art. 25.2 de la Constitución Española. El art. 4.4 del Código Penal permite suspender la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso, pero en este caso las peticiones de indulto son resueltas con denegación mediante los Acuerdos del Consejo de Ministros de 29 de abril de 2005 y de 13 de mayo de 2005. La denegación de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión a través de Autos requiere de motivación para un control posterior de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos. En esta sentencia se reconoce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación en las resoluciones judiciales, y se desestima con respecto a la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas por alegarse una vez finalizado el procedimiento⁶⁵.

En la STC 97/2010 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal, en relación con el Auto de 18 de diciembre de 2009 de continuación de la ejecución de la pena de prisión en una causa por un delito de desobediencia. La petición de indulto fue denegada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de septiembre de 2002. El Tribunal Supremo admite que la suspensión de la pena durante la tramitación de un indulto del art. 4.4 del Código penal alcanza a los plazos prescriptivos de la pena. El Código Penal contempla la interrupción de la prescripción del delito, pero no de la prescripción de la pena. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entiende que la petición de indulto es una actuación procesal que permite la interrupción de la prescripción de la pena, al igual que posibilita la suspensión de la ejecución de la pena. Aunque para el Tribunal de esta sentencia la petición de indulto no interrumpe la prescripción de la pena al no estar dispuesta legalmente, por lo que se anula el Auto impugnado y se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva⁶⁶.

⁶⁵ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 57/2007 de 12 de marzo de 2007, BOE núm. 92 Suplemento de 17 de abril de 2007, FJ 3º

⁶⁶ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 97/2010 de 15 de noviembre de 2010, BOE núm. 306 de 17 de diciembre de 2010, FJ 3º

En la STC 109/2013 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal, en relación con el Auto de 6 de marzo de 2012 de continuación de la ejecución de la pena de prisión en una causa por un delito de lesiones. La petición de indulto fue denegada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2010. En el Auto de 6 de marzo de 2012 se deniega la extinción de la responsabilidad criminal por prescripción de la pena. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. También en el presente caso existe un período de ejecución sustitutiva de la pena basada en la suspensión condicional de los artículos 80 y siguientes del Código Penal. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se anula el Auto impugnado y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse el Auto anulado⁶⁷.

En la STC 187/2013 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal, en relación con el Auto de 30 de marzo de 2012 de continuación de la ejecución de la pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa de delitos de hurto, robo con fuerza, desobediencia y contra la seguridad del tráfico. La petición de indulto fue denegada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2005. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se anula el Auto impugnado y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse el Auto anulado⁶⁸.

En la STC 192/2013 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal, en relación con el Auto de 26 de diciembre de 2012 de continuación de la ejecución de la

⁶⁷ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 109/2013 de 6 de mayo de 2013, BOE núm. 133 de 4 de junio de 2013, FJ 2º y FJ 5º

⁶⁸ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 187/2013 de 4 de noviembre de 2013, BOE núm. 290 de 4 de diciembre de 2013, FJ 2º

pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa de un delito de homicidio imprudente y de un delito contra los derechos de los trabajadores. Las dos peticiones de indulto fueron denegadas por dos Acuerdos del Consejo de Ministros en 2009 y 2011. Los Presidentes de las Secciones Penales de las Audiencias Provinciales de Cataluña acordaron que el tiempo de la prescripción de la pena computa desde la fecha de la sentencia firme o desde el quebrantamiento de la condena, existiendo el cumplimiento de la pena como única causa de interrupción de la prescripción de la pena. El art. 4.4 del Código Penal permite la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto hasta el plazo de un año, entendiéndose después de este plazo silencio administrativo negativo. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. En el Código Penal de 1973 existía una regulación sustantiva de la interrupción de la prescripción de la pena que no hay en el Código Penal actual. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se anula el Auto impugnado y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse el Auto anulado⁶⁹.

En la STC 180/2014 se desestima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal, en relación con los Autos de 20 de febrero de 2013 y de 18 de marzo de 2013 de continuación de la ejecución de la pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa por un delito contra la salud pública, un delito de atentado y una falta de lesiones. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. No obstante, la afirmación anterior no es aplicable en la suspensión y sustitución de la ejecución de la pena de los artículos 80 y siguientes del Código Penal⁷⁰.

⁶⁹ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 192/2013 de 18 de noviembre de 2013, BOE núm. 303 de 19 de diciembre de 2013, FJ 2º y FJ 4º

⁷⁰ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 180/2014 de 3 de noviembre de 2014, BOE núm. 293 de 4 de diciembre de 2014, FJ 3º

En la STC 63/2015 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al derecho a la libertad y al derecho a la legalidad penal e incongruencia omisiva, en relación con los Autos de 17 de febrero de 2012 y de 4 de junio de 2012 de continuación de la ejecución de la pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa de delito de hurto. La petición de indulto fue denegada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2011. El Tribunal entiende que carece de relevancia constitucional la falta de respuesta judicial a las alegaciones de las partes en este caso, por lo que no existe incongruencia omisiva. Asimismo, El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se anulan los Autos impugnados y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse los Autos anulados. No obstante, D^a. Encarnación Roca Trías formuló voto particular que expone que es válida la interpretación judicial de los artículos 80 y siguientes del Código penal como causa de interrupción de prescripción de la pena, no limitándose sólo a las expresadas en el art. 134 del Código Penal⁷¹.

En la STC 226/2015 se desestima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el Auto de 5 de febrero de 2014. El Tribunal entiende que se cumple la motivación reforzada exigida al exponer en el Auto que las circunstancias requeridas no concurren en grado extraordinario y que el órgano judicial tiene la facultad de proponer la concesión de un indulto⁷².

En la STC 12/2016 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la legalidad penal con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho a la libertad, en relación con los Autos de 20 de diciembre de 2013, de 17 de febrero de 2014 y de 2 de mayo de 2014 de continuación de la ejecución de la pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa de un delito de atentado a agente de autoridad y de un delito de lesiones. La petición de indulto fue denegada por Acuerdo del Consejo de Ministros

⁷¹ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 63/2015 de 13 de abril de 2015, BOE núm. 122 de 22 de mayo de 2015, FJ 2º y FJ 4º

⁷² Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 226/2015 de 2 de noviembre de 2015, BOE núm. 296 de 11 de diciembre de 2015, FJ 5º

de 27 de septiembre de 2013. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. No obstante, la afirmación anterior no es aplicable en la suspensión y sustitución de la ejecución de la pena de los artículos 80 y siguientes del Código Penal. En este caso no hay interrupción de la prescripción de la pena puesto que no ha habido cumplimiento efectivo de la pena impuesta al dictarse resoluciones judiciales que no se cumplieran. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la legalidad penal, se anulan los Autos impugnados y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse los Autos anulados⁷³.

En la STC 14/2016 se estima el recurso de amparo por vulneración del derecho a la legalidad penal con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho a la libertad, en relación con el Auto de 14 de noviembre de 2014 de continuación de la ejecución de la pena de prisión y denegación de la prescripción de la pena en una causa de un delito contra la salud pública. La petición de indulto fue denegada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2009. El Tribunal entiende que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una petición de indulto no es una causa de prescripción de la pena, al no estar contemplada en el art. 134 del Código Penal. No obstante, la afirmación anterior no es aplicable en la suspensión y sustitución de la ejecución de la pena de los artículos 80 y siguientes del Código Penal. En este caso no hay interrupción de la prescripción de la pena puesto que no ha habido cumplimiento efectivo de la pena impuesta al dictarse resoluciones judiciales que no se cumplieran. En esta sentencia se declara la vulneración del derecho a la legalidad penal, se anula el Auto impugnado y se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse el Auto anulado⁷⁴.

De lo expuesto en las sentencias de este apartado se deduce que para el Tribunal Constitucional el art. 4.4 del Código penal permite suspender la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso, pero no interrumpe la prescripción de la pena al no estar contemplada legalmente como causa de interrupción de la prescripción de la pena. Además

⁷³ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 12/2016 de 1 de febrero de 2016, BOE núm. 57 de 7 de marzo de 2016, FJ 4º

⁷⁴ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 14/2016 de 1 de febrero de 2016, BOE núm. 57 de 7 de marzo de 2016, FJ 3º

exige una motivación a la resolución judicial que deniega la suspensión de la ejecución de la pena para su control posterior a través del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos. La prescripción de la pena computa desde la fecha de la sentencia firme o del quebrantamiento de la condena.

3.2. Tribunal Supremo hasta 2012

A través de veintiséis sentencias del Tribunal Supremo del 2001 al 2012 se observa en este apartado la evolución de la opinión jurídica y el control jurisdiccional de la concesión o denegación de una petición de indulto.

En la STS 4138/2001 se discute sobre la denegación del indulto por el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 1996, siendo desestimado el recurso interpuesto debido a que se cumplen los requisitos formales relativos a la existencia en el expediente sobre el indulto de los informes preceptivos no vinculantes correspondientes, y ya que entiende que el acto de denegación del indulto es un acto fuera del control jurisdiccional al estar dentro del ámbito de la política penitenciaria. En concreto existían informes del Ministerio Fiscal y de la Sección 17ª de la Sala de la Audiencia Provincial de Madrid a favor de la concesión del indulto al condenado⁷⁵.

En la STS 8308/2002 se desestima el recurso interpuesto contra el Real Decreto 2677/2000 de concesión de un indulto parcial de un delito del art. 528.8 del Código Penal por falta de motivación, entendiéndose que no todo acto administrativo requiere motivación, y menos el indulto que no tiene naturaleza de acto administrativo, al estar dentro del ejercicio

⁷⁵ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4138/2001 de 21 de mayo de 2001, Recurso núm. 310/1997, FJ 4º

La STS 4138/2001 de 21 de mayo de 2001, en su fundamento Jurídico 4º, pone de manifiesto: “[...] *El control que esta jurisdicción contencioso-administrativa puede ejercer sobre el tipo de acto de que aquí se trata se encuentra limitado a los aspectos formales de su elaboración, concretamente a si se han solicitado los informes que la ley establece como preceptivos, lo que en este caso se ha cumplido, efectivamente.*

Dichos informes son preceptivos pero no vinculantes, y de aquí que entra dentro de la libertad estimativa del Consejo de ministros el aceptar o discrepar de los mismos, y esto último es lo que aquí ha ocurrido. Pero ello entra ya dentro del ámbito de la política penitenciaria, materia que, por su misma naturaleza, escapa al control de esta jurisdicción administrativa.[...]”.

del derecho de gracia que es una facultad potestativa no susceptible de control jurisdiccional⁷⁶.

En la STS 3600/2003 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2000 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, sobre los cuales el Gobierno puede discrepar dentro del ámbito de la política penitenciaria que está fuera del control jurisdiccional⁷⁷.

En la STS 3806/20003 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de abril de 1999 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, sobre los cuales el Gobierno puede discrepar dentro del ámbito de la política penitenciaria que está fuera del control jurisdiccional. Además en su Fundamento Jurídico Tercero se expone que por un lado un acto de gobierno es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa según el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, y por otro lado que este control se realiza en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes⁷⁸.

⁷⁶ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 8308/2002 de 11 de diciembre de 2002, Recurso núm. 166/2001, FJ 3º

La STS 8308/2002 de 11 de diciembre de 2002, en su fundamento Jurídico 3º, expresa: “[...] *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al igual que la derogada Ley de 17 de julio de 1958, modificada por la Ley de 2 de diciembre de 1963, no establece la motivación como requisito general de todo acto administrativo, pues sólo los actos que se enumeran en el artículo 54.1 deben ser motivados, con expresión sucinta de hechos y fundamentos de Derecho, si bien, dada la extensión de los supuestos contemplados en el citado precepto, podemos afirmar que la motivación constituye la regla general. El indulto, stricto sensu, no es un acto administrativo, ni menos un acto cuasi- reglado como pretende el recurrente, pues el ejercicio del derecho de gracia constituye una facultad potestativa no susceptible de ser combatida ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo cuando, según ya indicamos, se incumplan los trámites establecidos para su adopción; [...]*”

⁷⁷ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3600/2003 de 27 de mayo de 2003, Recurso núm. 1064/2000, FJ 4ª

⁷⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3806/2003 de 3 de junio de 2003, Recurso núm. 20/2001, FJ 3ª y FJ 4ª

La STS 3806/2003 de 3 de junio de 2003, en su fundamento Jurídico 3º, pone de manifiesto: “[...] *El artículo 26 de la Ley 50 de 1.997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y funcionamiento del Gobierno dedica su artículo 26 al control de los actos del Gobierno, y su número 3 dispone que «los actos del Gobierno...*

En la STS 5128/2003 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de enero de 1999 de denegación de un indulto al ser un acto no sujeto al derecho administrativo según el art. 62 de la Constitución Española, ni a la obligación de motivación del art. 54.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁷⁹.

En la STS 3836/2004 se desestima el recurso interpuesto por falta de razones de equidad, justicia, coherencia legal o seguridad contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2002 de denegación de un indulto al ser un acto no sujeto al control jurisdiccional, salvo en los aspectos formales de la tramitación del expediente de indulto o en la infracción de alguna disposición legal⁸⁰.

En la STS 891/2005 se desestima el recurso interpuesto por entender concedido el indulto por silencio administrativo positivo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de enero de 2003 de denegación de un indulto al determinar el Real Decreto 1874/1999, que desarrolla el procedimiento de concesión o denegación de un indulto, que el plazo máximo para resolver una solicitud de indulto es de un año, sino se entiende el silencio administrativo como negativo. Además la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1999 dispone que las normas mantienen su validez hasta su adaptación a la misma ley, siendo adaptada a esta ley el Real Decreto 1874/1999 mediante la Ley 14/2000, en la cual se mantenía el silencio administrativo negativo del referido Real Decreto⁸¹.

son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora». De este modo la Ley se remite a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley de 29 de 1.998, de 13 de julio que, a su vez, se refiere al control de los actos del Gobierno en el artículo 2º, apartado a) que dispone que «el orden jurisdiccional contencioso administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: a) La protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno... cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos».[...] “

⁷⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 5128/2003 de 18 de julio de 2003, Recurso núm. 128/1999, FJ 2ª

⁸⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3836/2004 de 3 de junio de 2004, Recurso núm. 261/2002, FJ 1ª

⁸¹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 891/2005 de 15 de febrero de 2005, Recurso núm. 84/2003, FJ 4ª

La STS 891/2005 de 15 de febrero de 2005, en su fundamento Jurídico 4º, expresa: “[...] los procedimientos a los que dé lugar el ejercicio del derecho de gracia habrán de ser resueltos en el plazo máximo de un año pudiendo entenderse desestimadas las solicitudes cuando no haya recaído resolución expresa en el indicado plazo [...] “

En la STS 932/2005 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2004 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, o los elementos reglados establecidos en el capítulo tercero de la Ley de Indulto de 1870⁸².

En la STS 1047/2005 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de febrero de 2003 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, sobre los cuales el Gobierno puede discrepar dentro del ámbito de la política penitenciaria que está fuera del control jurisdiccional. En este caso el condenado no ha satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito cometido, la persona perjudicada por el delito se opone a la concesión del indulto, y los informes del Ministerio Fiscal y del Tribunal Sentenciador son desfavorables⁸³.

En la STS 5782/2005 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación del Acuerdo y del informe del Tribunal Sentenciador contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2003 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, o los elementos reglados establecidos en el capítulo tercero de la Ley de Indulto de 1870⁸⁴.

En la STS 8303/2005 se desestima el recurso interpuesto por entender que el Consejo de Ministros en funciones no es un órgano competente contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2004 de denegación de un indulto de 149 condenados al ser un acto de gobierno susceptible de control jurisdiccional, cuyo control es en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la

⁸² Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 932/2005 de 16 de febrero de 2005, Recurso núm. 109/2004, FJ 2ª

⁸³ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 1047/2005 de 21 de febrero de 2005, Recurso núm. 31/2004, FJ 3ª

⁸⁴ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª). Sentencia núm. 5782/2005 de 30 de septiembre de 2005, Recurso núm. 100/2004, FJ 2ª

determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. Uno de los elementos reglados del acuerdo es la competencia del Consejo de Ministros en funciones, que el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno limita al despacho ordinario de los asuntos públicos. El indulto es un acto particular y concreto dentro de una política criminal, el cual carece de una orientación política que pueda comprometer al nuevo gobierno, por lo que no se puede excluir del despacho ordinario de los asuntos públicos.

No obstante, el Magistrado D. Eduardo Espín Templado formuló voto particular en el que expone la necesidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional del art. 21 de la Ley 50/1997 por establecer unos límites al gobierno en funciones que la Constitución no hace. En dicho voto particular se expone el uso de técnicas jurídicas, tales como los elementos reglados, conceptos jurídicos indeterminados, la motivación o la exclusión de la arbitrariedad en el control jurisdiccional de los actos de gobierno.

Otro voto particular fue formulado por el Magistrado D. Agustín Puente Prieto que expone que el indulto es un acto político y no un acto administrativo, estando excluido por tanto del despacho ordinario de un gobierno en funciones.

Otro voto particular fue formulado por el Magistrado D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat que indica que el indulto es un acto político de desarrollo de la política criminal que puede comprometer al nuevo gobierno, por lo que se extralimita del despacho ordinario del gobierno en funciones y da lugar a la incompetencia del Consejo de Ministros en funciones, que es un vicio esencial no susceptible de convalidación.

Otro voto particular fue formulado por el Magistrado D. Manuel Vicente Garzón Herrero que expone que el indulto no puede ser un acto de despacho ordinario y que la sentencia contradice a la STS de 20 de septiembre de 2005, donde se define el despacho ordinario como gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos, salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza.

Otro voto particular fue formulado por los Magistrados D. José Manuel Sieira Míguez, D. Enrique Lecumberri Martí, y D^a. Margarita Robles Fernández al que se adhirieron los Magistrados D. Jesús Ernesto Peces Morate y D. Emilio Frías, en el que se expone que el

indulto es un instrumento de política criminal del gobierno y que no es un acto de despacho ordinario⁸⁵.

En la STS 7/2006 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación y no requerir el abono de la indemnización de la condena contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de junio de 2004 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes y no es exigible la motivación al no ser un acto administrativo⁸⁶.

En la STS 6699/2007 se desestima el recurso interpuesto por falta de notificación expresa del acuerdo denegatorio del indulto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2006 de denegación de un indulto parcial al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes y al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁸⁷.

En la STS 8799/2007 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación e incluir una pena ya cumplida contra cuatro Reales Decretos de 25 de noviembre de 2005 de concesión de indulto parcial a cuatro condenados al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

⁸⁵ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª). Sentencia núm. 8303/2005 de 2 de diciembre de 2005, Recurso núm. 161/2004, FJ 4ª y FJ 10º

La STS 8303/2005 de 2 de diciembre de 2005, en su fundamento Jurídico 10º, pone de manifiesto: “[...] *El acuerdo del Consejo de Ministros que resuelve una solicitud de indulto no es, en principio, dadas las características con las que está concebido en nuestro ordenamiento jurídico, un acto idóneo para trazar la dirección política que la Constitución asigna al Gobierno. Es verdad que puede responder a una determinada política criminal, la seguida por el que lo dicta, pero no tiene la entidad de los actos de orientación política que la Ley 50/1997 excluye expresamente del concepto de despacho ordinario de asuntos públicos. Si desde estas consideraciones generales pasamos al examen de las características del acuerdo impugnado, forzoso será concluir que a través de él no se produjo ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004. [...]*”

⁸⁶ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 7/2006 de 11 de enero de 2006, Recurso núm. 248/2004, FJ 1º

⁸⁷ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 6699/2007 de 10 de octubre de 2007, Recurso núm. 145/2006, FJ 2º

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común y que la falta de algún dato del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870 en el informe del Tribunal Sentenciador es simplemente una irregularidad formal no invalidante⁸⁸.

En la STS 163/2008 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación, arbitrariedad y ausencia del informe previo del Consejo de Estado contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2005 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, al cual no es aplicable la motivación al no ser un acto administrativo. Además existe la exigencia del informe previo del Consejo de Estado en la conmutación de la pena por otra de distinta escala y no en un indulto total de la pena impuesta, según el art. 12 de la Ley de Indulto de 1870⁸⁹.

En la STS 459/2008 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2005 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, al cual no es aplicable la motivación al no ser un acto administrativo⁹⁰.

⁸⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 8799/2007 de 12 de diciembre de 2007, Recurso núm. 26/2006, FJ 1º y FJ 3º

La STS 8799/2007 de 12 de diciembre de 2007, en su fundamento Jurídico 3º, expresa: “[...] *la omisión de algún dato de los del artículo 25 de la Ley de Indulto supondría simplemente una irregularidad formal no invalidante que no habría de acarrear la anulación de los Reales Decretos, teniendo en cuenta que en el informe remitido por el Tribunal sentenciador, junto con el informe favorable del Ministerio Fiscal, se tuvo en cuenta, entre otros extremos, la desproporción entre las graves penas contenidas en el Código Penal aplicables al caso en relación con el reducido tiempo de privación de libertad ocasionado por el delito cometido, resaltado ya por el Tribunal Supremo en la sentencia desestimatoria de los recursos de casación interpuestos por los condenados. [...]*”

⁸⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 163/2008 de 16 de enero de 2008, Recurso núm. 230/2005, FJ 1º y FJ 2º

La STS 163/2008 de 16 de enero de 2008, en su fundamento Jurídico 2º, pone de manifiesto: “[...] *la reforma introducida por la Ley 1/88 de 14 de enero, no modificó el texto de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 1.870 y, en su consecuencia, era plenamente exigible el informe del Consejo de Estado. Mas olvida el recurrente que en el presente caso lo que se ha pretendido es el indulto total de la pena impuesta por el Tribunal penal sentenciador o de la parte de la privativa de libertad pendiente de cumplimiento lo que en ningún caso tiene encaje en el supuesto que contempla el artículo 12 párrafo 2º de la Ley de 1.870 en la redacción dada por la antes citada Ley de 14 de enero de 1.988, párrafo que se refiere exclusivamente al supuesto de conmutación de la pena por otra de distinta escala cuando haya méritos suficientes para ello, supuesto que, evidentemente, no resulta de aplicación al presente caso. [...]*”

⁹⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 459/2008 de 23 de enero de 2008, Recurso núm. 144/2006, FJ 1º

En la STS 2307/2009 se desestima el recurso interpuesto por falta de un acto expreso notificado, falta de motivación y la ausencia del trámite de audiencia al interesado tras la instrucción del expediente de indulto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2008 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹¹.

En la STS 2551/2009 se desestima el recurso interpuesto por falta de un acto expreso notificado, falta de motivación y la ausencia del trámite de audiencia al interesado tras la instrucción del expediente de indulto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2008 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹².

En la STS 547/2010 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación, falta del informe de conducta del penado, falta de audiencia de la parte ofendida, falta de la correcta emisión del dictamen del Ministerio Fiscal y falta de datos del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870 en el informe del Tribunal Sentenciador contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común y que la falta de algún dato del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870 en el informe del Tribunal Sentenciador es simplemente una irregularidad formal no invalidante .

⁹¹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2307/2009 de 28 de noviembre de 2009, Recurso núm. 487/2008, FJ 2º

La STS 2307/2009 de 28 de noviembre de 2009, en su fundamento Jurídico 2º, expresa: “[...] *El acuerdo negatorio de la concesión de indulto constituye un acto graciable, como categoría distinta de los actos discrecionales y controlable exclusivamente en cuanto a sus elementos reglados por esta Sala [...]*”

⁹² Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2551/2009 de 5 de mayo de 2009, Recurso núm. 570/2008, FJ 2º

Además la falta del informe de la conducta del penado no influye en los informes preceptivos del Ministerio Fiscal y del Tribunal Sentenciador⁹³.

En la STS 2196/2010 se desestima el recurso interpuesto por condicionarlo a no volver a cometer delito doloso en el plazo de 5 años contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009 de concesión de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes⁹⁴.

En la STS 2195/2010 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2008 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹⁵.

En la STS 2744/2010 se declara inadmisibile el recurso interpuesto por el silencio administrativo negativo del recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 abril de 2008 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo

⁹³ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 547/2010 de 17 de febrero de 2010, Recurso núm. 160/2009, FJ 2º

La STS 547/2010 de 17 de febrero de 2010, en su fundamento Jurídico 2º, pone de manifiesto: “[...] *El órgano jurisdiccional, mediante providencia de 23 de mayo de 2008, solicitó del Subdelegado del Gobierno el informe sobre conducta del penado, cumpliendo el trámite establecido en el art. 24 de la Ley de indulto de 18 de julio de 1870. Ciertamente no consta que tal informe fuera emitido, no obstante ello tendría trascendencia, a los efectos invocados por el recurrente, si efectivamente los informes después emitidos por el Ministerio Fiscal y el órgano jurisdiccional se vieran afectados por su ausencia, en cuanto la valoración inadecuada de la conducta del penado fuera determinante o simplemente relevante para el sentido del mismo, pero no es este el caso, en el que tales informes resultan negativos únicamente en razón de la proporcionalidad de la pena impuesta en atención al resultado producido, sin que la valoración de la conducta del penado, que por lo demás se refleja en otros documentos aportados al expediente, haya tenido incidencia alguna.* [...]”

⁹⁴ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2196/2010 de 7 de mayo de 2010, Recurso núm. 68/2009, FJ 2º

⁹⁵ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2195/2010 de 7 de mayo de 2010, Recurso núm. 541/2008, FJ 3º

discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹⁶.

En la STS 4934/2010 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación y silencio administrativo negativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2007 de denegación de un indulto parcial al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹⁷.

En la STS 2840/2011 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de septiembre 2010 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común⁹⁸.

En la STS 155/2012 se desestima el recurso interpuesto contra por falta de motivación y ausencia del informe de la conducta del penado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2011 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. Además la falta del

⁹⁶ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2744/2010 de 14 de mayo de 2010, Recurso núm. 636/2008, FJ 2º

⁹⁷ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4934/2010 de 24 de septiembre de 2010, Recurso núm. 583/2009, FJ 2º

⁹⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2840/2011 de 12 de mayo de 2011, Recurso núm. 515/2010, FJ 2º

informe de la conducta del penado no es indispensable y no da lugar a indefensión de los interesados por lo que no se cumplen los requisitos de nulidad, ni anulabilidad del acto⁹⁹.

En la STS 511/2012 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de abril de 2011 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes ¹⁰⁰.

De lo expuesto en las sentencias de este apartado se deduce que para el Tribunal Supremo desde 2001 hasta 2003 la concesión o denegación de un indulto es un acto de naturaleza política dentro del ámbito de la política penitenciaria fuera del control jurisdiccional, limitándose el control jurisdiccional sobre este tipo de actos al cumplimiento de los requisitos formales del expediente de indulto, entre los que se encuentra la existencia de los informes preceptivos no vinculantes. El acto de concesión o denegación de un indulto no requiere de motivación al no ser un acto de naturaleza administrativa.

Para el Tribunal Supremo en el 2003, el acto de concesión o denegación de un indulto como acto de gobierno es susceptible de control jurisdiccional en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, en relación con los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes.

En el 2005 se destaca que el plazo máximo de resolución de una petición de indulto era de un año, sino se entendía silencio administrativo negativo y que el gobierno en funciones puede conceder o denegar indultos dentro del despacho ordinario de los asuntos públicos.

En 2007 se expresa que la falta de algún dato del art. 25 de la Ley de Indulto den el informe del Tribunal Sentenciador es simplemente una irregularidad formal no invalidante.

En 2008 se indica que el informe previo del Consejo de Estado es exigible sólo en una petición de indulto parcial con conmutación de la pena a otra de distinta escala y no en una petición de indulto total.

⁹⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 155/2012 de 25 de enero de 2012, Recurso núm. 314/2011, FJ 2º

¹⁰⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 511/2012 de 8 de febrero de 2012, Recurso núm. 342/2011, FJ 2º

En 2009 se expresa que la concesión o denegación de un indulto es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional.

En 2010 se indica que la ausencia del informe de la conducta del penado no influye en los informes preceptivos del Ministerio Fiscal y del Tribunal Sentenciador al carecer de relevancia en la toma de decisión de ambos órganos.

Todos estos rasgos antes mencionados configuran la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el acto de concesión o denegación de un indulto y su control jurisdiccional.

3.3. Tribunal Supremo en 2013

Dos sentencias del Tribunal Supremo de 2013 rectifican la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional de los Decretos de indulto, las cuales son la Sentencia de 20 de Febrero de 2013 y de 20 de Noviembre de 2013. En concreto, la Sentencia de 20 de Febrero de 2013 resolvió los recursos de los Reales Decretos 1753/2011 y 1761/2011 del indulto de los Señores Calama Teixeira y Sáenz Abad, y la Sentencia de 20 de Noviembre de 2013 resolvió el recurso del Real Decreto 1668/2012 del indulto al Sr. Ríos Salgado. La primera sentencia fue adoptada por unanimidad, mientras que la segunda sentencia tuvo dieciséis votos particulares de treinta y seis. La doctrina tradicional del Tribunal Supremo limita el control jurisdiccional del Decreto de Indulto a su legalidad formal¹⁰¹.

En la Sentencia de 20 de Febrero de 2013 se habla de exigencia de honorabilidad y buena conducta como requisito para el ejercicio de profesiones y actividades. En concreto el artículo 2.2 del Real Decreto 1245/1995 modificado por el Real Decreto 1332/2005 define que no se cumple la condición de honorabilidad quien tenga antecedentes penales por delitos dolosos en España o en el extranjero, o esté inhabilitado para ejercer cargos públicos o de administración o de dirección de entidades financieras, o esté inhabilitado por no concluir el período de inhabilitación en la sentencia de calificación del concurso conforme a la ley 22/2003, o los quebrados y concursados no rehabilitados en procedimientos concursales anteriores a la entrada en vigor de la ley 22/2003. La aplicación del art. 2.2 del Real Decreto 1245/1995 exige además del tiempo de condena, el tiempo de cancelación de los antecedentes

¹⁰¹ Cfr. RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “Sobre el control jurisdiccional de los Decretos de Indulto”, *Revista de Administración Pública*, n° 194, 2014, pp. 209-211

penales, siendo contrario al espíritu de la Ley de Indulto de 1870 al no permitir más indulto que el de la pena¹⁰². En la referida sentencia se expresa que la víctima tiene el mismo interés en la condena que en el perdón, más si éste se ajusta a lo previsto en la ley o se extralimita¹⁰³.

En la Sentencia de 20 de Noviembre de 2013 se indica que el indulto es un acto político fuera del ámbito de aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo, según la doctrina tradicional, representada por diez magistrados del Pleno del Tribunal Supremo. La Ley de Indulto de 1870 fue reformada por la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1988, sustituyendo la forma de resolución del indulto de Decreto motivado a Real Decreto. Según algunos de los votos particulares de la sentencia, esta modificación legislativa no excluye la necesidad de la motivación del Real Decreto del Indulto en base a los criterios que se mantienen de la Ley de 1870 en la exposición de motivos de la Ley de 1988, como son la justicia, la equidad o la conveniencia social, y en su adopción mediante Consejo de Ministros en vez de por el Ministro de Gracia y Justicia¹⁰⁴.

Asimismo en la sentencia de 20 de noviembre de 2013, los votos particulares del Sr. Espín Templado y de la Sra. Pico Lorenzo exigen la motivación de los Reales Decretos de Indulto como cumplimiento del principio constitucional de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 de la Constitución Española. En esta misma línea la Sra. Pico Lorenzo formuló voto particular en la Sentencia de 30 de Enero de 2014 del Tribunal Supremo, recordando que la motivación del indulto ha sido consustancial a nuestro ordenamiento jurídico, prueba de ellos son los Decretos de Indulto de 3 de febrero de 1932 y de 22 de abril de 1938¹⁰⁵.

También en la Sentencia de 20 de Noviembre de 2013 se expresa que la resolución sobre la concesión del indulto no es un acto administrativo, pero tras la formación del expediente administrativo con los informes necesarios, requiere la aplicación de razones de justicia, equidad o conveniencia social, como pueden ser causas de carácter penitenciario o

¹⁰² Cf. RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “Sobre el control jurisdiccional de los Decretos de Indulto”, *Revista de Administración Pública*, n° 194, 2014, pp. 212-214

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 214-215

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 215-218

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 218-220

social o personal o familiar que guarden una coherencia lógica con los datos del expediente correspondiente¹⁰⁶.

Uno de los problemas afrontados en la STS de 20 de Noviembre de 2013 fue la no existencia de una jurisprudencia consolidada sobre supuestos de anulación de indultos. En el voto particular de Carlos Lesmes Serrano destaca una serie de contradicciones de la sentencia, que son las siguientes¹⁰⁷:

1. Se considera el acto del indulto con el acto administrativo discrecional en relación con el control de los elementos reglados, pero la desviación de poder es una técnica aplicable al acto administrativo discrecional y no aplicable al indulto.
2. La no exigencia de la motivación del acto del indulto tras la reforma de la ley 1/1988, pero a su vez se estima el recurso por falta de razones de justicia, equidad y utilidad pública en base a comprobar el cumplimiento del principio de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

A través de cinco sentencias del Tribunal Supremo de 2013 se observa en este apartado la evolución de la opinión jurídica y el control jurisdiccional de la concesión o denegación de una petición de indulto, principalmente el cambio de la configuración de la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el acto de concesión o denegación de un indulto y su control jurisdiccional.

En la STS 296/2013 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de julio de 2012 de denegación de un indulto parcial al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de

¹⁰⁶ Cf. RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “Sobre el control jurisdiccional de los Decretos de Indulto”, *Revista de Administración Pública*, nº 194, 2014, pp. 221-223

¹⁰⁷ Cf. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED*, Teoría y Realidad Constitucional nº 34, 2014, pp. 614, 619-620

26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común¹⁰⁸.

La STS 546/2013 es una de las dos sentencias que rectifican la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional de los Reales Decretos de indulto.

En la STS 546/2013 se estima el recurso de nulidad interpuesto por impedir que se aplique el Real Decreto 1245/1995 y falta de motivación contra los Reales Decretos 1753/2011 y 1761/2011 de concesión de un indulto, asimismo declara la nulidad de ambos Decretos de concesión de un indulto, al extralimitarse el gobierno en sus competencias en relación con las consecuencias jurídico-administrativas del indulto, cancelando antecedentes penales para la no aplicación del requisito de honorabilidad comercial y profesional del Real Decreto 1245/1995, contraviniendo disposiciones legales de nuestro ordenamiento jurídico. Los indultos anulados conmutaban la pena de 3 meses de arresto mayor y la suspensión de profesiones u oficios de dirección públicos o privados vinculados a entidades bancarias, crediticias o financieras condicionado a no cometer ningún delito doloso en el plazo de cuatro años. El Real Decreto 1245/1995 establece como requisito para ejercer en la actividad bancaria la honorabilidad comercial y profesional, excluyendo de este término a quien tenga antecedentes penales por delitos dolosos en España o en el extranjero, estar inhabilitado para ejercer cargos públicos o de administración o dirección de entidades financieras o estar inhabilitado conforme a la Ley Concursal. En el Fundamento Jurídico octavo de la sentencia se expresa que el control jurisdiccional de los actos de gobierno se realiza en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, cuando no es dentro del ejercicio de las potestades administrativas del gobierno. En el Fundamento Jurídico noveno de la sentencia se indica que el art. 1 de la Ley de Indulto de 1870 establece que el indulto se limita a la pena impuesta. En el Fundamento Jurídico décimo de la sentencia se afirma que en el indulto no es aplicable el principio “*permissum videtur in omne quod not prohibitum*”, que significa que se puede hacer lo que no está expresamente prohibido, sino que debe limitarse a lo dispuesto en la Constitución y en la ley. En el Fundamento Jurídico undécimo de la sentencia se expresa que el indulto no puede cancelar los antecedentes penales anotados en el Registro Central de Penados y Rebeldes ya que contraviene lo dispuesto en la Ley de Indulto

¹⁰⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 296/2013 de 23 de enero de 2013, Recurso núm. 443/2012, FJ 2º

de 1870 y en los arts. 245 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 136 del Código Penal. En el Fundamento Jurídico duodécimo de la sentencia se hace referencia a una sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 13 de junio de 2001, en la cual se determina que es competencia del gobierno el alcance del indulto sobre la pena impuesta, pero no en relación con las consecuencias jurídico-administrativas del indulto como la existencia de antecedentes penales¹⁰⁹.

En la STS 2296/2013 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2012 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. Además concreta que no es susceptible de control jurisdiccional el núcleo material esencial del indulto, como es su concesión o su denegación, a quien se aplica y si es total o parcial¹¹⁰.

¹⁰⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 546/2013 de 20 de febrero de 2013, Recurso núm. 165/2012, FJ 1º, FJ 3º, FJ 8º, FJ 9º, FJ 10º, FJ 11º Y FJ 12º

La STS 546/2013 de 20 de febrero de 2013, en su fundamento Jurídico 8º, expresa: “[...] *Por eso, la Ley de la Jurisdicción, a la que se remite en este punto el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, del Gobierno, dispone en su artículo 2 a), que este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con "la protección jurisdiccional de derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuera la naturaleza de dichos actos".* [...]”

La STS 546/2013 de 20 de febrero de 2013, en su fundamento Jurídico 11º, expresa: “[...] *La eliminación de los antecedentes penales, fuera de los supuestos previstos en la Ley, privaría de eficacia a todas esas normas que, a título de ejemplo, hemos enumerado, y supondría dejar tácitamente sin efecto determinados preceptos legales, como el art. 245 de la LECrim, que obliga a la anotación de los antecedentes penales, o el art. 136 del Código Penal, que desvincula la extinción de la responsabilidad criminal de la existencia de antecedentes, al establecer como única razón de su cancelación el transcurso del tiempo. Además, la eliminación de los antecedentes penales, vía indulto, supondría la eliminación del registro administrativo del delito y de la propia condena penal, contraviniendo también aquí un mandato del Código Penal que sólo prevé la cancelación de los antecedentes por el transcurso del tiempo, e incluso una contravención de la propia Ley de Indulto, que excluye expresamente del perdón determinadas consecuencias de la condena penal que deben constar en el Registro como son la responsabilidad civil o la condena en costas. Es obvio que un acto del Gobierno, como es el indulto, por muy acto político que sea, no puede excepcionar la aplicación de estas leyes, haciendo desaparecer el rastro administrativo de la condena sin que hayan transcurrido los plazos legales de cancelación.* [...]”

La STS 546/2013 de 20 de febrero de 2013, en su fundamento Jurídico 12º, expresa: “[...] *En cuanto a las consecuencias jurídico-administrativas del indulto, particularmente la existencia de antecedentes penales y su incidencia en el reintegro en la Carrera Judicial, es una materia que no corresponde al Gobierno ni al Tribunal sentenciador, sino al Consejo General del Poder Judicial cuya decisión al respecto será susceptible de impugnación jurisdiccional* [...]”

¹¹⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2296/2013 de 9 de mayo de 2013, Recurso núm. 481/2012, FJ 2º

En la STS 2720/2013 se desestima el recurso interpuesto por falta de los informes preceptivos del art. 24 y 25 de la Ley de Indulto de 1870 contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 de denegación de un indulto de 149 condenados al ser un acto de gobierno, cuyo control jurisdiccional se realiza en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. Además la falta del informe de la conducta del penado no influye en los informes preceptivos del Ministerio Fiscal y del Tribunal Sentenciador y la falta de algún dato del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870 en el informe del Tribunal Sentenciador es simplemente una irregularidad formal no invalidante¹¹¹.

En la STS 2740/2013 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2012 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común¹¹².

La STS 5997/2013 es otra de las dos sentencias que rectifican la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional de los Reales Decretos de indulto.

En la STS 5997/2013 se estima el recurso interpuesto por falta de datos esenciales en el informe de conducta del penado, incumplimiento de elementos reglados del indulto y la existencia de arbitrariedad contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2012 de concesión de un indulto parcial al ser un acto de gobierno, cuyo control jurisdiccional se realiza en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. La falta de datos esenciales en el informe de conducta del penado es rechazada por el Tribunal, al ser anulado el expediente sancionador en materia de tráfico mediante Resolución de la Dirección General de Tráfico de 1 de abril de 2013 y existir documentación que prueba quien era el conductor

¹¹¹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2720/2013 de 28 de mayo de 2013, Recurso núm. 452/2012, FJ 3º y 4º

¹¹² Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2740/2013 de 29 de mayo de 2013, Recurso núm. 441/2012, FJ 3º

del vehículo durante los hechos enjuiciados. Con respecto al incumplimiento de elementos reglados del indulto se expresa que para un indulto total se requiere de la concurrencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública y que consten en el informe preceptivo no vinculante del Tribunal Sentenciador. Mientras que el indulto parcial consistirá en la conmutación de la pena en otra menos grave dentro de la misma escala gradual, asimismo las condiciones de la conmutación de pena del indulto parcial son que existan méritos suficientes para ello, que se expresen estos méritos en el informe preceptivo no vinculante del Tribunal Sentenciador y que el penado se conformare con la conmutación. No obstante, en el Código Penal vigente no hay escalas graduales de penas por lo que no es exigible que en el informe del Tribunal Sentenciador se expresen los méritos suficientes para la conmutación a una pena menos grave dentro de una escala gradual.

El Tribunal indica que la configuración constitucional del indulto es la de una actuación discrecional, no administrativa, individual y excepcional del Gobierno como manifestación del ejercicio del derecho de gracia, asimismo es una potestad extraordinaria del Poder Ejecutivo de intervención en el ámbito del Poder Judicial. Igualmente se afirma que el indulto no es susceptible de ser controlado a través del control de la desviación del poder.

También se expone que según la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el indulto, el control jurisdiccional del indulto se limita a sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, asimismo no se extiende a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo.

En el Fundamento Jurídico octavo se trata el control de la concesión de un indulto desde la perspectiva del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos. En el referido fundamento define la arbitrariedad como la ausencia de racionalidad y justifica el control jurisdiccional del indulto a través de la arbitrariedad como la forma de comprobar la congruencia o coherencia lógica entre la decisión adoptada y las razones de justicia, equidad o utilidad pública exigidas por la Ley de Indulto de 1870.

En el Fundamento Jurídico Noveno de esta sentencia se decide la anulación del Real Decreto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2012 de concesión de un indulto por no expresar las razones de justicia, equidad o utilidad pública exigidas por el

legislador, asimismo existe ausencia de coherencia lógica entre la decisión adoptada y los dos informes desfavorables del Ministerio Fiscal y del Tribunal Sentenciador¹¹³.

No obstante, el Magistrado D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez formuló voto particular en el que expone que se debía haber desestimado el recurso interpuesto al cumplir el acuerdo de concesión del indulto los aspectos formales exigidos por la doctrina tradicional del Tribunal Supremo, y no existir precedente de exigencia de una motivación formal.

No obstante, los Magistrados D. Eduardo Espín Templado y D^a. Celsa Pico Lorenzo formularon voto particular en el que exponen que es exigible la motivación del acuerdo de concesión de un indulto, con independencia de la reforma de la Ley de Indulto de 1870 en 1988, como control del cumplimiento del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

No obstante, el Magistrado D. José Manuel Bandres Sánchez-Cruzat formuló voto particular en el que expone que es necesaria la motivación formal del indulto para evitar vicios sustanciales del procedimiento o decisiones contrarias al principio de interdicción de la

¹¹³ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1^a). Sentencia núm. 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013, Recurso núm. 13/2013, FJ 3^o, FJ 4^o, FJ 6^o, FJ 7^o, FJ 8^o y FJ 9^o

La STS 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013, en su fundamento Jurídico 4^o, pone de manifiesto: “[...] 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”. Mas, tal posibilidad solo resultaría factible si consideráramos que en la actualidad ---esto es, en el vigente Código Penal--- siguen existiendo “escalas graduales” de penas, en los términos contemplados en el Código Penal de 1870. Sin duda, la referencia que en la LI de 1870 se realiza a las “escalas de penas”, lo es en relación con las cuatro escalas ya establecidas en el artículo 79 del anterior Código Penal de 30 de junio de 1850, que, a su vez, en su artículo 82 consideraba, “como última pena inmediatamente inferior a la última de todas las escalas graduales”, la pena de multa. Esta misma técnica y estructura penal se mantendría en el entonces vigente Código Penal de 17 de junio de 1870 ---de fecha, pues, anterior a la de la LI--- (artículos 26 , 92 y 93), y continuaría en vigor (así en el Código Penal de 1973 , artículos 73 y 74), hasta que fuera modificada en el Código Penal 10/1995 , de 23 de noviembre, que únicamente recoge en su artículo 33 la distinción entre penas graves, menos graves y leves. [...]”

La STS 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013, en su fundamento Jurídico 8^o, pone de manifiesto: “[...] la revisión jurisdiccional, en ese espacio asequible al que tenemos acceso, debe valorar si la decisión adoptada guarda “coherencia lógica” con aquellos, 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. 9^o.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). Recordando estos clásicos conceptos hemos se reiterar que para no incurrir en arbitrariedad la decisión discrecional “debe venir respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera” (STS de 29 de noviembre de 1985), ya que en los actos discrecionales “al existir en mayor o menor medida una libertad estimativa, resulta de gran trascendencia el proceso lógico que conduce a la decisión” (STS de 7 de febrero de 1987). Ello obliga a la Administración a “aportar al expediente todo el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la misma, así como la congruencia con los motivos y fines que la justifican” (SSTS de 22 de junio de 1982 y 15 de octubre de 1985); motivos y fines que, en el ejercicio del derecho de gracia, son las conocidas “razones de justicia, equidad o utilidad pública. [...]”

arbitrariedad. Asimismo esta exigencia es acorde con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al control judicial de los actos del gobierno, que se expresan en sus sentencias de 2 de septiembre de 1997, 27 de abril de 2004 y 21 de septiembre de 2004.

No obstante, el Magistrado D. Luis María Díez-Picazo Giménez formuló voto particular en el que expone que la falta de motivación formal es un vicio de un elemento reglado controlado jurisdiccionalmente.

No obstante, los Magistrados D. Carlos Lesmes Serrano, D. Ricardo Enriquez Sancho, D. Pedro José Yague Gil, D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, D. José Dáaz Delgado, D. Wenceslao Francisco Olea Godoy, D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, D. Diego Cordoba Castroverde, D. Vicente Conde Martin de Hijas y D. Manuel Martin formularon voto particular en el que exponen que el principio constitucional de interdicción de arbitrariedad no está vinculado a la falta de motivación. Asimismo resaltan la diferencia entre un acto administrativo discrecional y un acto graciable como el indulto, siendo una de ellas las técnicas de control aplicables como es el control de la desviación de poder. También inciden que el concepto judicialmente asequible de especificar las razones de justicia, equidad o utilidad pública no viene recogido en la actual Ley de Indulto. Finalmente concluyen que la sentencia referida incurre en exceso de jurisdicción por invadir el espacio reservado a la decisión política.

No obstante, los Magistrados D. José Juan Suay Rincón y D^a. María Isabel Perelló Doménech formularon voto particular en el que exponen la falta de motivación del Tribunal en el aplazamiento de la eficacia temporal de la sentencia por tres meses.

No obstante, los Magistrados D. Jesús Ernesto Peces Morate y D. Mariano de Oro-Pulido y López formularon voto particular en el que exponen que existe una incongruencia interna en la sentencia y que se debía de haber planteado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el control del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

De lo expuesto en las sentencias de este apartado se deduce que para el Tribunal Supremo la concesión o denegación de un indulto es objeto de control jurisdiccional en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes. También se expresa que el indulto no puede cancelar los antecedentes penales anotados en el Registro Central de

Penados y Rebeldes ya que contraviene lo dispuesto en la Ley de Indulto de 1870 y en los arts. 245 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 136 del Código Penal. Además dentro de la competencia del gobierno está el alcance del indulto sobre la pena impuesta, pero no las consecuencias jurídico-administrativas del indulto como la existencia de antecedentes penales. Asimismo se indica que en el Código Penal vigente no hay escalas graduales de penas por lo que no es exigible que en el informe del Tribunal Sentenciador se expresen los méritos suficientes para la conmutación a una pena menos grave dentro de una escala gradual. Igualmente se expresa que desde la perspectiva del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos, entendido como la ausencia de racionalidad, es necesario el control jurisdiccional del acto de concesión de un indulto para comprobar la congruencia o coherencia lógica entre la decisión adoptada y las razones de justicia, equidad o utilidad pública exigidas por la Ley de Indulto de 1870, exigiéndose de esta forma una motivación formal del acto de concesión de indulto.

Todos estos rasgos aglutinan los cambios en la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional del acto de concesión de un indulto.

3.4. Tribunal Supremo desde 2014

A través de dieciséis sentencias del Tribunal Supremo del 2014 al 2016 se observa en este apartado la evolución de la opinión jurídica y el control jurisdiccional de la concesión o denegación de una petición de indulto.

En la STS 540/2014 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. Además se hace referencia a la sentencia del Tribunal Supremo del 20 de noviembre de 2013, en la que se permite el control jurisdiccional de la concesión de un indulto a través del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, no siendo este caso al ser una denegación. No obstante, la Magistrada D^a. Celsa Pico Lorenzo formuló voto

particular en el que expone la necesidad de motivar las razones de denegación de indulto tras un informe favorable del Tribunal Sentenciador y que se debía haber procedido como en la STS 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013¹¹⁴.

En la STS 847/2014 se estima parcialmente el recurso interpuesto por falta del informe preceptivo del Tribunal Sentenciador competente contra el Real Decreto 1632/2012 de concesión de un indulto parcial, anulando la concesión del indulto y ordenando la emisión del informe previsto en el art. 23 de la Ley de Indulto de 1870 al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes. Se hace referencia al Tribunal Sentenciador como el Tribunal que juzgó, condenó e impuso la pena objeto de la solicitud de indulto. También tiene la consideración de Tribunal Sentenciador el Tribunal Supremo cuando modifica una sentencia de instancia a través de la estimación de un recurso de casación en relación con el indulto. Debido a que en el asunto tratado en la sentencia el informe preceptivo debía haberlo emitido la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Granada como Tribunal Sentenciador en vez del Juzgado del Penal nº 2 de Granada, se produce una irregularidad que afecta a un elemento reglado del procedimiento de concesión de un indulto relevante para la decisión a tomar que determina la nulidad del Real Decreto impugnado¹¹⁵.

En la STS 2224/2014 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2013 de denegación de un

¹¹⁴ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7ª). Sentencia núm. 540/2014 de 30 de enero de 2014, Recurso núm. 407/2012, FJ 2º y FJ 6º

La STS 540/2014 de 30 de enero de 2014, en su fundamento Jurídico 6º, expresa: “[...] 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 [...] “

¹¹⁵ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 847/2014 de 17 de marzo de 2014, Recurso núm. 53/2013, FJ 3º

La STS 847/2014 de 17 de marzo de 2014, en su fundamento Jurídico 3º, pone de manifiesto: “[...] La Ley de 1870 prevé en su artículo 23 que toda solicitud de indulto se remita al “tribunal sentenciador” a los efectos de emitir un informe. La referencia que la norma hace al “tribunal sentenciador”, como concepto diferente al tribunal encargado de la ejecución, cobra sentido por el hecho de que sea el tribunal que juzgó y condenó y que impuso la pena cuya conmutación total o parcial se solicita [...]Esta conclusión resulta coincidente con el parecer manifestado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo al pronunciarse sobre quién tiene la consideración de “tribunal sentenciador”, a los efectos de emitir los informes preceptivos exigidos por la Ley del Indulto, cuando la sentencia de instancia haya sido modificada por el Tribunal Supremo estimando un recurso de casación. [...] “

indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y no a su resultado. Además se hace referencia a la sentencia del Tribunal Supremo del 20 de noviembre de 2013 en la que se reconoce la necesidad de una motivación formal en la concesión de un indulto, pero no en su denegación como es en este caso. No obstante, la Magistrada D^a. Celsa Pico Lorenzo formuló voto particular en el que expone la necesidad de motivar las razones de denegación de indulto tras un informe favorable del Tribunal Sentenciador desde la perspectiva del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos y que se debía haber procedido como en la STS de 20 de noviembre de 2013¹¹⁶.

En la STS 3664/2014 se desestima el recurso interpuesto por contradicción de artículos de la Ley de Indulto de 1870 y la vulneración de los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y se amplía este control a través del principio constitucional de interdicción de arbitrariedad de los Poderes Públicos conforme lo estableció la STS de 20 de noviembre de 2013 en la concesión de un indulto. No obstante, en el caso de la denegación de un indulto no es exigible la necesidad de motivación de la STS de 20 de noviembre de 2013 por la aplicación del principio constitucional de interdicción de arbitrariedad de los Poderes Públicos al no contraponerse al principio de ejecutividad de las sentencias firmes¹¹⁷.

¹¹⁶ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7^a). Sentencia núm. 2224/2014 de 6 de junio de 2014, Recurso núm. 159/2013, FJ 4^o, FJ 5^o y FJ 7^o

¹¹⁷ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6^a). Sentencia núm. 3664/2014 de 15 de septiembre de 2014, Recurso núm. 109/2014, FJ 2^o

La STS 3664/2014 de 15 de septiembre de 2014, en su fundamento Jurídico 2^o, expresa: “[...] 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”. [...]“

En la STS 4579/2014 se estima parcialmente el recurso interpuesto por falta de motivación y del informe preceptivo del Tribunal Sentenciador competente contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero de 2014 de denegación de un indulto, anulando la concesión del indulto y ordenando la emisión del informe previsto en el art. 23 de la Ley de Indulto de 1870 al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, asimismo no se extiende a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo, pero se amplía a la motivación de la concesión de un indulto a través del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos. Debido a que en el asunto tratado en la sentencia el informe preceptivo debía haberlo emitido el Juzgado de Instrucción nº 1 de Valverde del Camino como Tribunal Sentenciador en vez del Juzgado de lo Penal nº 4 de Huelva, se produce una irregularidad que afecta a un elemento reglado del procedimiento de concesión de un indulto relevante para la decisión a tomar que determina la nulidad del Acuerdo impugnado¹¹⁸.

En la STS 4668/2014 se desestima el recurso interpuesto por falta de audiencia a los perjudicados y falta de datos del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870 en el informe preceptivo no vinculante del Tribunal Sentenciador contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013 de denegación de un indulto parcial al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende al núcleo esencial del indulto ni a la valoración del contenido de los informes reglados. Aunque no haya habido audiencia a los perjudicados consta en el expediente del indulto la voluntad de los perjudicados favorable a la concesión del indulto. Además el informe del Tribunal Sentenciador cumple los aspectos formales del art. 25 de la Ley de Indulto de 1870¹¹⁹.

¹¹⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4579/2014 de 14 de noviembre de 2014, Recurso núm. 159/2013, FJ 2º y FJ 5º

La STS 4579/2014 de 14 de noviembre de 2014, en su fundamento Jurídico 2º, pone de manifiesto: “[...] *el alcance del control jurisdiccional contencioso administrativo de los acuerdos de indulto, señalando que dicho control no puede extenderse a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo [...]*”

¹¹⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4668/2014 de 21 de noviembre de 2014, Recurso núm. 72/2014, FJ 3º y FJ 4º

En la STS 2324/2015 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo¹²⁰.

En la STS 2487/2015 se desestima el recurso interpuesto por la existencia de razones de equidad para su concesión y falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo. Además en este caso no se cumplen las condiciones establecidas por la Ley de Indulto de 1870 para la conmutación de la pena privativa de libertad por una pena de multa, que son que existan méritos suficientes para ello, que se expresen estos méritos en el informe preceptivo no vinculante del Tribunal Sentenciador y que el penado se conformare con la conmutación¹²¹.

En la STS 2564/2015 se estima parcialmente el recurso por falta de motivación y ausencia de elementos reglados interpuesto contra el Real Decreto 863/2013 de concesión de un indulto al ser un acto de gobierno, en cuyo expediente tiene un informe preceptivo que debía haberlo emitido la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria como Tribunal Sentenciador, habiéndose producido una irregularidad que afecta a un elemento reglado del procedimiento de concesión de un indulto relevante para la decisión a tomar que determina la nulidad del Real Decreto impugnado. No obstante, los Magistrados D^a. Inés Huerta Garicano y D. Diego Córdoba Castroverde formularon voto particular en el

¹²⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6^a). Sentencia núm. 2324/2015 de 28 de mayo de 2015, Recurso núm. 435/2014, FJ 3^o y FJ 4^o

¹²¹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6^a). Sentencia núm. 2487/2015 de 5 de junio de 2015, Recurso núm. 907/2014, FJ 3^o y FJ 4^o

que expone la existencia de falta de legitimación activa de los recurrentes al no haber sido parte en el proceso penal de la sentencia que impuso la pena objeto del indulto ¹²².

En la STS 3079/2015 se declara inadmisibile el recurso interpuesto contra el silencio administrativo negativo de la petición de indulto parcial al presentarse de forma extemporánea, puesto que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012 denegó la petición de indulto total y parcial, el cual fue notificado y se interpuso el recurso el 25 de julio de 2014, previa petición de 21 de enero de 2013 de resolución expresa del Consejo de Ministros sobre el indulto parcial, transcurriendo los dos meses de plazo para interponer el recurso según el art. 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²³.

En la STS 3940/2015 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, no siendo aplicable la ampliación del referido control en relación con la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos establecido en la STS de 20 de noviembre de 2013 al ser no ser la concesión de un indulto¹²⁴.

En la STS 4675/2015 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2013 de denegación de un indulto de 862 penados al ser un acto de gobierno, al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo ¹²⁵.

¹²² Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2564/2015 de 8 de junio de 2015, Recurso núm. 39/2014, FJ 4º

¹²³ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3079/2015 de 30 de junio de 2015, Recurso núm. 468/2014, FJ 4º

¹²⁴ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7ª). Sentencia núm. 3940/2015 de 14 de septiembre de 2015, Recurso núm. 879/2014, FJ 3º y FJ 4º

¹²⁵ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4675/2015 de 13 de noviembre de 2015, Recurso núm. 921/2014, FJ 2º y FJ 3º

En la STS 4749/2015 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2014 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, no siendo aplicable la ampliación del referido control en relación con la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos establecido en la STS de 20 de noviembre de 2013 al ser no ser la concesión de un indulto¹²⁶.

En la STS 677/2016 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 de denegación parcial de un indulto de 310 penados al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común¹²⁷.

En la STS 728/2016 se desestima el recurso interpuesto por falta de motivación contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común¹²⁸.

¹²⁶ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4749/2015 de 17 de noviembre de 2015, Recurso núm. 511/2014, FJ 3º y FJ 5º

¹²⁷ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 677/2016 de 23 de febrero de 2016, Recurso núm. 177/2015, FJ 2º y FJ 3º

¹²⁸ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 728/2016 de 26 de febrero de 2016, Recurso núm. 833/2015, FJ 2º

En la STS 4137/2016 se estima el recurso interpuesto por incumplimiento de la Ley de Indulto de 1870 en relación con la emisión de informes preceptivos contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, no cumpliéndose en este caso los requisitos de los arts. 24 y 25 de la Ley de Indulto de 1870 y faltando el informe preceptivo de la Delegación del Gobierno, por lo que se anula el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado y se ordena la emisión de los informes completos del Tribunal Sentenciador y de la Subdelegación del Gobierno, así como se dé audiencia a la perjudicada¹²⁹.

En la STS 4239/2016 se estima el recurso interpuesto por incumplimiento de la Ley de Indulto de 1870 en relación con la emisión de informes preceptivos contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015 de denegación de un indulto al ser un acto de gobierno, de cuyo control jurisdiccional se limita al control de sus aspectos formales, tales como solicitar los informes preceptivos no vinculantes, pero no se extiende a los defectos de motivación ni a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo, y es un acto graciable distinto al acto administrativo discrecional al cual no es aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. En este caso no se cumple la emisión del informe preceptivo del art. 24 de la Ley de Indulto de 1870 como es el informe sobre la conducta del penado, por lo que se anula el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado y se ordena la emisión del informe preceptivo sobre la conducta del penado¹³⁰.

De lo expuesto en las sentencias de este apartado se deduce que para el Tribunal Supremo la concesión de un indulto puede ser objeto de control jurisdiccional a través de la aplicación del principio constitucional de arbitrariedad de los Poderes Públicos, en línea con la STS 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013, exigiéndose así una motivación formal.

No obstante, no es aplicable la exigencia de motivación formal en el caso de denegación de un indulto al no contraponerse al principio de ejecutividad de las sentencias

¹²⁹ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 5ª). Sentencia núm. 4137/2016 de 20 de septiembre de 2016, Recurso núm. 1507/2015, FJ 3º y FJ 4º

¹³⁰ Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 5ª). Sentencia núm. 4239/2016 de 27 de septiembre de 2016, Recurso núm. 921/2014, FJ 2º, FJ 4º y FJ 5º

firmes, como si ocurre en la concesión de un indulto. El control jurisdiccional de la denegación de un indulto no se extiende a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo.

También se define como Tribunal Sentenciador el Tribunal que juzgó, condenó e impuso la pena objeto de la solicitud de indulto, así como lo es el Tribunal Supremo cuando modifica una sentencia de instancia a través de la estimación de un recurso de casación en relación con el indulto. Una irregularidad invalidante que afecta a un elemento reglado del acto de concesión o denegación de un indulto es que el informe preceptivo del Tribunal Sentenciador lo emita otro órgano judicial diferente.

Igualmente se recuerda que el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo contra la resolución expresa del Consejo de Ministros de concesión de o denegación del indulto es de dos meses desde su notificación.

4. El Indulto en otros Ordenamiento Jurídicos

En este apartado se observan ciertas características de la institución del indulto en algunos países europeos de nuestro entorno, países anglosajones y países iberoamericanos.

4.1. Países Europeos

Los países europeos que se han escogido para el desarrollo de este apartado son Francia, Italia y Alemania por estar en nuestro entorno y ser los Estados miembros más significativos de la Unión Europea.

En nuestro ordenamiento jurídico y en el ordenamiento italiano existe separación entre Derecho Administrativo y Derecho Constitucional a diferencia del ordenamiento alemán en el que no existe dicha separación¹³¹.

En Francia la facultad de la concesión del indulto reside en el Presidente de la República conforme lo dispone la Constitución Francesa de 1958. Es el último medio aplicable de individualización de la pena. El indulto puede consistir en la remisión total o

¹³¹ Cfr. TROPEA, G., “El acto político como un problema todavía abierto a la luz del derecho comparado y de la jurisprudencia italiana”, *Publicum Network Review*, 2014. p. 6

parcial de la pena o su conmutación. La petición de indulto de una pena capital, abolida en 1981, solía ser concedida previo dictamen preceptivo del Consejo de la Magistratura. La petición de indulto es instruida e informada por un Fiscal o por el Fiscal General si la pena ha sido impuesta por un Tribunal de Apelación, y es tramitada por la Oficina de Gracias de la Dirección de Asuntos Criminales y de Gracias. El Decreto Presidencial de concesión o denegación de un indulto no es susceptible de recurso judicial y es refrendado por el Primer Ministro y del Ministro de Justicia. La decisión sobre la petición de indulto es notificada al interesado, pero no es publicada en un medio oficial¹³².

En Italia la facultad de concesión del indulto corresponde al Presidente de la República previa ley de delegación aprobada por ambas Cámaras por mayoría de dos tercios, según el art. 87 de la Constitución Italiana. El indulto puede extinguir o reducir o conmutar la pena¹³³. En Italia se emplea la teoría de la causa objetiva, según la cual el acto político es el caracterizado por el interés general del Estado en su unidad¹³⁴.

En Alemania la facultad de concesión del indulto reside en el Presidente de la Federación tal y como lo dispone el art. 60.2 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque en penas del ámbito judicial de un Estado Federado los Länder pueden ejercer la potestad del indulto. La tramitación del indulto es realizada por el Ministerio Fiscal¹³⁵.

4.2. Países Anglosajones

Los países anglosajones que se han escogido para el desarrollo de este apartado son Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda.

En Estados Unidos la facultad de la concesión del indulto de la pena de delitos federales reside en el Presidente, según el artículo 2 de la sección 2ª de la cláusula 1ª de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, mientras que le corresponde al gobernador o al

¹³² Cfr. GARCÍA SAN MARTIN, J., “El control jurisdiccional del indulto particular”, *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias*, 2006, pp. 54-64

¹³³ *Ibidem*, pp. 64-71

¹³⁴ Cfr. TROPEA, G., “El acto político como un problema todavía abierto a la luz del derecho comparado y de la jurisprudencia italiana”, *Publicum Network Review*, 2014, pp. 15-16

¹³⁵ Cfr. GARCÍA SAN MARTIN, J., “El control jurisdiccional del indulto particular”, *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias*, 2006, pp. 71-76

consejo correspondiente en delitos de ámbito judicial estatal. La tramitación y emisión de informes no vinculantes respecto a una petición de indulto de la pena de delitos federales es realizada por la Oficina del Abogado de Indultos dependiente del Departamento de Justicia de EEUU¹³⁶.

El indulto de la pena de delitos federales puede consistir en el perdón, la conmutación de la sentencia, la remisión de la multa o restitución o la suspensión temporal del castigo¹³⁷.

La petición de indulto en EEUU se denomina petición de clemencia ejecutiva. Este tipo de peticiones tiene carácter de medida extraordinaria que sólo se puede acudir a ella si no hay disponible otros medios de amparo. Asimismo se pone en conocimiento público los nombres de los peticionarios a los que se les ha concedido o denegado la solicitud. La petición de clemencia ejecutiva puede presentarse a través de abogado o por sí mismo. En una petición de perdón se requiere un período de 5 años de espera desde la terminación de la sentencia o la fecha de emisión de la sentencia, y no se tramita en el caso de no residentes de Estados Unidos o para penas de delitos menores¹³⁸.

El uso del indulto en Estados Unidos durante el mandato de sus tres últimos Presidentes se representa en las tres figuras siguientes, en las cuales P se refiere a una petición de perdón, C a una petición de conmutación de la sentencia y R a una petición de remisión de la multa o restitución¹³⁹.

¹³⁶ Cfr. GARCÍA SAN MARTÍN, J., “El control jurisdiccional del indulto particular”, *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias*, 2006, pp. 50-52

¹³⁷ LA OFICINA DEL ABOGADO DE INDULTOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, *Sobre la Oficina del Abogado de Indultos*, (en línea), <https://www.justice.gov/pardon/sobre-la-oficina-del-abogado-de-indultos>

¹³⁸ LA OFICINA DEL ABOGADO DE INDULTOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, *Sobre la Oficina del Abogado de Indultos*, (en línea), <https://www.justice.gov/pardon/sobre-la-oficina-del-abogado-de-indultos>

¹³⁹ LA OFICINA DEL ABOGADO DE INDULTOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, *Estadística de Clemencias*, (en línea), <https://www.justice.gov/pardon/clemency-statistics>

La evolución de la institución del indulto

BARACK OBAMA											
Fiscal Year	Petitions Pending		Petitions Received		Petitions Granted			Petitions Denied		Petitions Closed Without Presidential Action	
	P	C	P	C	P	C	R	P	C	P	C
2009 (8,5 mos.)	1,040	903	232	1,086	0	0	0	0	0	132	120
2010	1,140	1,869	262	1,902	0	0	0	0	0	117	340
2011	1,285	3,431	331	1,585	17	0	0	872	3,104	84	389
2012	643	1,523	383	1,547	5	1	0	147	689	48	148
2013	826	2,232	303	2,370	17	0	0	314	1,577	44	240
2014	754	2,785	273	6,561	13	9	0	154	1,226	36	222
2015	824	7,889	294	2,999	12	79	0	142	782	6	915
2016	958	9,115	998	11,028	6	583	0	0	6,507	34	1,700

Figura 2. Estadística de Indultos durante el mandato de Barack Obama

GEORGE W. BUSH											
Fiscal Year	Petitions Pending		Petitions Received		Petitions Granted			Petitions Denied		Petitions Closed Without Presidential Action	
	P	C	P	C	P	C	R	P	C	P	C
2001 (8,5 mos.)	923	2,063	110	548	0	0	0	0	1	45	277
2002	988	2,332	152	1,096	0	0	0	519	1,466	53	240
2003	565	1,715	172	851	7	0	0	51	819	21	159
2004	659	1,588	235	951	12	2	0	108	632	42	178
2005	733	1,728	252	807	39	0	0	89	411	35	296
2006	822	1,829	254	759	39	0	0	255	779	53	315
2007	729	1,495	334	925	16	2	0	0	0	75	336
2008	972	2,083	555	1,770	44	2	0	513	2,182	107	360
2009 (3,5 mos.)	864	1,309	434	869	32	5	0	194	1,208	33	62
Total (96 mos.)			2,498	8,576	189	11	0	1,729	7,498	464	2,223

Figura 3. Estadística de Indultos durante el mandato de George W. Bush

WILLIAM J. CLINTON											
Fiscal Year	Petitions Pending		Petitions Received		Petitions Granted			Petitions Denied		Petitions Closed Without Presidential Action	
	P	C	P	C	P	C	R	P	C	P	C
1993 (8,5 mos.)	260	192	172	526	0	0	0	1	2	33	53
1994	392	656	228	580	0	0	0	175	400	74	136
1995	371	700	209	403	53	3	0	158	258	39	133
1996	330	709	204	308	0	0	0	72	139	23	137
1997	438	736	209	476	0	0	0	69	325	38	123
1998	540	764	201	407	21	0	0	54	126	37	161
1999	628	884	261	748	34	12	2	126	231	36	208
2000	693	1,179	336	1,052	70	6	0	0	790	61	176
2001 (3,5 mos.)	894	1,259	181	988	218	40	0	0	116	12	32
Total (96 mos.)			2,001	5,488	396	61	2	655	2,387	353	1,159

Figura 4. Estadística de Indultos durante el mandato de William J. Clinton

En el Reino Unido la facultad de la concesión del indulto le corresponde a la reina. Las peticiones de indulto son tramitadas e informadas a través de una Comisión de Evaluación de casos penales nombrada por la reina ¹⁴⁰.

En Irlanda la facultad de la concesión del indulto le corresponde al Presidente de la República según el artículo 13 de la Sección 6ª de la Constitución Irlandesa¹⁴¹.

4.3. Países Iberoamericanos

Los países iberoamericanos que se han escogido para el desarrollo de este apartado son Perú, Argentina, Bolivia y Brasil.

En Perú el Presidente de la República tiene la facultad de concesión de un indulto mediante Resolución Suprema según el art. 118 de la Constitución Peruana y la tramitación de la petición de indulto será realizada por la Comisión de Gracias Presidenciales¹⁴².

En Argentina el Presidente de la República tiene la facultad de concesión de un indulto por delitos sujetos a la jurisdicción federal según el art. 99 de la Constitución Argentina. El indulto extingue la pena, pero no de las indemnizaciones¹⁴³.

En Bolivia el Presidente del Estado tiene la facultad de concesión de un indulto según el art.172 de la Constitución Boliviana. La tramitación de la petición de indulto por la Comisión por la Dirección General de Régimen Penitenciario, el Ministerio de Justicia y un representante del órgano judicial correspondiente¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Cfr. GARCÍA SAN MARTIN, J., “El control jurisdiccional del indulto particular”, *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias*, 2006, pp. 52-54

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 52-54

¹⁴² Cfr. MILLA VÁSQUEZ, D. G., “Los beneficios penitenciarios como instrumentos de acercamiento a la libertad. Análisis desde la legislación Iberoamericana”, *Universidad de Alcalá de Henares*, 2014, 250-255

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 291-292

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 308-311

En Brasil el Presidente de la República tiene la facultada de concesión de un indulto según el art. 84 de la Constitución Brasileña y la tramitación de la petición de indulto será realizada por el Consejo Penitenciario¹⁴⁵.

III. CONCLUSIONES

Del estudio de la regulación y las características del indulto en España se deduce que esta institución está integrada en nuestra norma constitucional como función del Rey, como Jefe del Estado de nuestra Monarquía Parlamentaria, pero con ciertas limitaciones constitucionales como la prohibición de indultos generales, no permite que pueda ser objeto de una iniciativa legislativa popular y excluye su aplicación a la responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno.

En cuanto a su regulación legal se deduce que en un indulto total se exige la existencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública a juicio del Tribunal Sentenciador, mientras que en el indulto parcial no se exige la existencia de estas razones. También se deduce de esta regulación legal que el expediente del indulto se inicia a petición del penado o persona interesada, órganos del Poder Judicial o del Gobierno y se finaliza mediante Real Decreto con el acuerdo del Consejo de Ministros correspondiente publicado en el BOE en el caso de concesión del indulto o mediante notificación al interesado en el caso de denegación del indulto.

Las propuestas de modificación de la institución del indulto de partidos políticos y jueces están orientadas a excluir su aplicación en las penas de determinados delitos, la exigencia de motivación y de al menos que el informe del Tribunal Sentenciador sea favorable, asimismo se sugiere que se limite o elimine la suspensión de la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso.

Con respecto al uso por el gobierno de la concesión del indulto se deduce que tiene una potestad discrecional para decidir sobre él con independencia de que los informes del Tribunal Sentenciador y del Ministerio Fiscal sean desfavorables, en base a su potestad en el ámbito de la política penitenciaria.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 318-319

En relación al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la petición de indulto se deduce que mientras que la Ley del Indulto de 1870 expresa que la petición de indulto no suspende la ejecución de la pena, el art. 4.4 del Código Penal vigente permite suspender la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso. También se deduce que es necesaria una motivación en la resolución judicial que deniega la suspensión de la ejecución de la pena para su posterior control y que la suspensión de la ejecución de la pena cuando hay una petición de indulto en curso no es una causa de interrupción de la pena.

En relación al análisis de la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre el control jurisdiccional de la concesión del indulto o su denegación destacan tres etapas, la primera es desde el 2001 hasta el 2012, la segunda es en 2013, y la tercera es desde 2014 hasta 2016.

En la primera etapa, que es en la que se establece la doctrina tradicional sobre el indulto, el Tribunal Supremo considera la concesión o denegación del indulto como un acto de naturaleza política dentro del ámbito de la política penitenciaria, distinto del acto administrativo discrecional y que está fuera del control jurisdiccional, salvo en el cumplimiento de sus requisitos formales como la existencia en el expediente de los informes preceptivos no vinculantes. A este acto no se le exige motivación y su control jurisdiccional se realiza sobre los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes en defensa de la protección de los Derechos Fundamentales. Además el plazo máximo de resolución de una petición de indulto es de un año, sino se entiende silencio administrativo negativo.

En la segunda etapa se produce un cambio en la doctrina tradicional del Tribunal Supremo debido a dos sentencias de 2013, el cual consiste en exigir una motivación formal del acto de concesión del indulto en base a la aplicación del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos, comprobándose así la congruencia o coherencia lógica entre la decisión adoptada y las razones de justicia, equidad o utilidad pública exigidas por la Ley de Indulto de 1870. Asimismo se aclara que el gobierno tiene competencia para determinar el alcance del indulto sobre la pena impuesta, pero sobre las consecuencias jurídico-administrativas del indulto como son los antecedentes penales.

En la tercera etapa se mantiene la aplicación de los cambios producidos en la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre el indulto con las dos sentencias de 2013, aclarándose que la motivación formal es sólo aplicable en el acto de concesión del indulto por contraponerse al principio de ejecutividad de las sentencias firmes y no en el acto de denegación del indulto. También se delimita el concepto de Tribunal Sentenciador como el Tribunal que juzgó, condenó e impuso la pena objeto de la solicitud de indulto, así como lo es el Tribunal Supremo cuando modifica una sentencia de instancia a través de la estimación de un recurso de casación en relación con el indulto, considerándose el informe preceptivo del Tribunal Sentenciador como un elemento reglado del acto de concesión o denegación del indulto.

En relación con el estudio de las características más relevantes del indulto en otros ordenamientos jurídicos europeos, anglosajones e iberoamericanos se deduce que la concesión o denegación del indulto reside en el Jefe de Estado, Rey o Reina o Presidente y es tramitado por un órgano administrativo.

Mi opinión sobre la institución del indulto y su control jurisdiccional es la siguiente:

El indulto está perfectamente integrado en nuestra Constitución Española, pero no ocurre lo mismo con su regulación legal que no se ha adaptado a los principios constitucionales, tales como la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos, por lo que para mejorar su tramitación y su control jurisdiccional propongo lo siguiente:

1. Con respecto a la tramitación administrativa del indulto cambiaría la iniciativa de propuesta del gobierno por la del Defensor del Pueblo, como alto Comisionado de las Cortes Generales, para evitar un abuso del gobierno de este tipo de prerrogativa.
2. Las exigencias de motivación de existencia de razones de justicia, equidad o utilidad pública y de tramitación de un indulto total lo aplicaría en un indulto parcial, con la finalidad de proporcionar al interesado el mismo nivel de protección y control jurisdiccional que existe en un indulto total.

3. Para la concesión de un indulto pediría que al menos exista un informe preceptivo no vinculante favorable, con el objetivo de que la decisión mantenga cierta coherencia con la opinión expresada por los demás intervinientes en la tramitación del expediente del indulto.
4. Para la denegación de un indulto pediría que al menos exista un informe preceptivo no vinculante desfavorable, con el objetivo de que la decisión mantenga cierta coherencia con la opinión expresada por los demás intervinientes en la tramitación del expediente del indulto.
5. Se debe armonizar lo dispuesto en la Ley del Indulto de 1870 con el art. 4.4 del Código Penal, de tal forma que la suspensión de la ejecución de una pena por haber una petición de indulto en curso tenga un plazo máximo de un año y siempre que exista al menos un informe preceptivo no vinculante favorable.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Revistas jurídicas y artículos

1. MARCHECO ACUÑA, B., “El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje*, nº 2, 2015.
2. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “El indulto ante la justicia administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014.
3. BUENDIA CANOVAS, A., “La necesaria derogación de la institución del indulto”, *Diario La Ley*, nº 8379, 2014.
4. SERRANO MAILLO, M. I., “¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-11-2013”, *Revista de la UNED, Teoría y Realidad Constitucional* nº 34, 2014.
5. RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “Sobre el control jurisdiccional de los Decretos de Indulto”, *Revista de Administración Pública*, nº 194, 2014.
6. GARCÍA SAN MARTIN, J., “El control jurisdiccional del indulto particular”, *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias*, 2006.
7. TROPEA, G., “El acto político como un problema todavía abierto a la luz del derecho comparado y de la jurisprudencia italiana”, *Publicum Network Review*, 2014.
8. MILLA VÁSQUEZ, D. G., “Los beneficios penitenciarios como instrumentos de acercamiento a la libertad. Análisis desde la legislación Iberoamericana”, *Universidad de Alcalá de Henares*, 2014.

Recursos electrónicos

1. GARCIA MAHAMUT, R., *El indulto: un análisis jurídico-constitucional*, (en línea), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368320> [Consulta 3 de noviembre de 2016].
2. LINDE PANIAGUA, E., *Amnistía e Indulto en la Constitución Española*, (en línea), espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13150/PDF [Consulta 12 de noviembre de 2016].
3. MINISTERIO DE JUSTICIA, *Petición de Indulto*, <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/peticion-indulto> [Consulta 19 de noviembre de 2016]
4. EUROPA PRESS, *El TC inadmite a trámite el recurso de amparo del kamikaze indultado por el Gobierno*, (en línea), <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-tc-inadmite-tramite-recurso-amparo-kamikaze-indultado-gobierno-20140411162748.html> [Consulta 24 de noviembre de 2016]
5. FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Más de 10.000 indultos*, (en línea), <http://elindultometro.es/indultos.html> [Consulta 3 de diciembre de 2016]
6. FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, *Indultos destacados*, (en línea), <http://elindultometro.es/famosos.html#1> [Consulta 3 de diciembre de 2016]
7. PSOE, *Proposición de Ley de modificación de la Ley de 18 de junio de 1870 del ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-113-1.PDF, BOCG núm. 113-1 de 8 de marzo de 2013

8. PSOE, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-154-1.PDF, BOCG núm. 154-1 de 17 de enero de 2014
9. PSOE, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 de reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-20-1.PDF, BOCG núm. 20-1 de 9 de septiembre de 2016
10. GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, *Proposición de Ley de reforma de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto*, (en línea), www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/.../BOCG_D_10_488_3308.PDF, BOCG núm. 488 de 12 de marzo de 2015
11. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Conclusiones de las XXVI Jornadas Nacionales de juezas y jueces decanos de España*, (en línea), <http://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/DOCUMENTOS%20DE%20INTERES/CONCLUSIONES%20DE%20LAS%20XXVI%20JORNADAS%20NACIONALES%20DE%20JUECES%20DECANOS%20DE%20ESPA%C3%91A.pdf> [Consulta 10 de diciembre de 2016]
12. LA OFICINA DEL ABOGADO DE INDULTOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, *Sobre la Oficina del Abogado de Indultos*, (en línea), <https://www.justice.gov/pardon/sobre-la-oficina-del-abogado-de-indultos> [Consulta 20 de diciembre de 2016]
13. LA OFICINA DEL ABOGADO DE INDULTOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, *Estadística de Clemencias*, (en línea), <https://www.justice.gov/pardon/clemency-statistics> [Consulta 20 de diciembre de 2016]

V. ANEXO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL

Tribunal Constitucional

1. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 57/2007 de 12 de marzo de 2007, BOE núm. 92 Suplemento de 17 de abril de 2007
2. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 97/2010 de 15 de noviembre de 2010, BOE núm. 306 de 17 de diciembre de 2010
3. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 109/2013 de 6 de mayo de 2013, BOE núm. 133 de 4 de junio de 2013
4. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 187/2013 de 4 de noviembre de 2013, BOE núm. 290 de 4 de diciembre de 2013
5. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 192/2013 de 18 de noviembre de 2013, BOE núm. 303 de 19 de diciembre de 2013
6. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 180/2014 de 3 de noviembre de 2014, BOE núm. 293 de 4 de diciembre de 2014
7. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 63/2015 de 13 de abril de 2015, BOE núm. 122 de 22 de mayo de 2015
8. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 226/2015 de 2 de noviembre de 2015, BOE núm. 296 de 11 de diciembre de 2015
9. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 12/2016 de 1 de febrero de 2016, BOE núm. 57 de 7 de marzo de 2016

10. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 14/2016 de 1 de febrero de 2016, BOE núm. 57 de 7 de marzo de 2016

Tribunal Supremo

1. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4138/2001 de 21 de mayo de 2001, Recurso núm. 310/1997
2. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 8308/2002 de 11 de diciembre de 2002, Recurso núm. 166/2001
3. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3600/2003 de 27 de mayo de 2003, Recurso núm. 1064/2000
4. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3806/2003 de 3 de junio de 2003, Recurso núm. 20/2001
5. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 5128/2003 de 18 de julio de 2003, Recurso núm. 128/1999
6. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3836/2004 de 3 de junio de 2004, Recurso núm. 261/2002
7. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 891/2005 de 15 de febrero de 2005, Recurso núm. 84/2003
8. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 932/2005 de 16 de febrero de 2005, Recurso núm. 109/2004
9. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 1047/2005 de 21 de febrero de 2005, Recurso núm. 31/2004

10. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª). Sentencia núm. 5782/2005 de 30 de septiembre de 2005, Recurso núm. 100/2004
11. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª). Sentencia núm. 8303/2005 de 2 de diciembre de 2005, Recurso núm. 161/2004
12. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 7/2006 de 11 de enero de 2006, Recurso núm. 248/2004
13. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 6699/2007 de 10 de octubre de 2007, Recurso núm. 145/2006
14. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 8799/2007 de 12 de diciembre de 2007, Recurso núm. 26/2006
15. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 163/2008 de 16 de enero de 2008, Recurso núm. 230/2005
16. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 459/2008 de 23 de enero de 2008, Recurso núm. 144/2006
17. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2307/2009 de 28 de noviembre de 2009, Recurso núm. 487/2008
18. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2551/2009 de 5 de mayo de 2009, Recurso núm. 570/2008
19. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 547/2010 de 17 de febrero de 2010, Recurso núm. 160/2009
20. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2196/2010 de 7 de mayo de 2010, Recurso núm. 68/2009

21. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2195/2010 de 7 de mayo de 2010, Recurso núm. 541/2008
22. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2744/2010 de 14 de mayo de 2010, Recurso núm. 636/2008
23. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4934/2010 de 24 de septiembre de 2010, Recurso núm. 583/2009
24. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2840/2011 de 12 de mayo de 2011, Recurso núm. 515/2010
25. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 155/2012 de 25 de enero de 2012, Recurso núm. 314/2011
26. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 511/2012 de 8 de febrero de 2012, Recurso núm. 342/2011
27. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 296/2013 de 23 de enero de 2013, Recurso núm. 443/2012
28. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 546/2013 de 20 de febrero de 2013, Recurso núm. 165/2012
29. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2296/2013 de 9 de mayo de 2013, Recurso núm. 481/2012
30. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2720/2013 de 28 de mayo de 2013, Recurso núm. 452/2012
31. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2740/2013 de 29 de mayo de 2013, Recurso núm. 441/2012

32. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª). Sentencia núm. 5997/2013 de 20 de noviembre de 2013, Recurso núm. 13/2013
33. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7ª). Sentencia núm. 540/2014 de 30 de enero de 2014, Recurso núm. 407/2012
34. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 847/2014 de 17 de marzo de 2014, Recurso núm. 53/2013
35. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7ª). Sentencia núm. 2224/2014 de 6 de junio de 2014, Recurso núm. 159/2013
36. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3664/2014 de 15 de septiembre de 2014, Recurso núm. 109/2014
37. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4579/2014 de 14 de noviembre de 2014, Recurso núm. 159/2013
38. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4668/2014 de 21 de noviembre de 2014, Recurso núm. 72/2014
39. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2324/2015 de 28 de mayo de 2015, Recurso núm. 435/2014
40. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2487/2015 de 5 de junio de 2015, Recurso núm. 907/2014
41. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 2564/2015 de 8 de junio de 2015, Recurso núm. 39/2014
42. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 3079/2015 de 30 de junio de 2015, Recurso núm. 468/2014

43. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 7ª). Sentencia núm. 3940/2015 de 14 de septiembre de 2015, Recurso núm. 879/2014
44. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4675/2015 de 13 de noviembre de 2015, Recurso núm. 921/2014
45. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 4749/2015 de 17 de noviembre de 2015, Recurso núm. 511/2014
46. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 677/2016 de 23 de febrero de 2016, Recurso núm. 177/2015
47. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 6ª). Sentencia núm. 728/2016 de 26 de febrero de 2016, Recurso núm. 833/2015
48. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 5ª). Sentencia núm. 4137/2016 de 20 de septiembre de 2016, Recurso núm. 1507/2015
49. Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 5ª). Sentencia núm. 4239/2016 de 27 de septiembre de 2016, Recurso núm. 921/2014