

\_\_\_\_\_úm.: \_\_\_\_\_

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**

\_\_\_\_\_

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. \_\_\_\_\_, presidente

D. \_\_\_\_\_

D. \_\_\_\_\_

D.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

D.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

D. \_\_\_\_\_

En Madrid, a 22 de julio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de contencioso-administrativo número \_\_\_\_\_, interpuesto por D. \_\_\_\_\_, representado por la procuradora de los Tribunales D.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_, bajo la dirección letrada de D. \_\_\_\_\_, contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de julio de 2025, por el que se denegó al recurrente la concesión del indulto solicitado.

Han comparecido como parte demandada la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> [REDACTED]

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de D. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] interpuso el 30 de julio de 2025 recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 15 de julio de 2025 (Expte. [REDACTED]), por el que se denegó al recurrente la concesión de indulto total, o en su caso, parcial -sobre dos días de prisión- solicitado respecto de las penas de dos años y un día de prisión que le fueron impuestas como autor por cada uno de los dos delitos continuados de abuso sexual previstos y penados en el artículo 181 del Código Penal y dos delitos continuados de acoso sexual en el ámbito laboral previstos y penados en el artículo 184 del Código Penal, en concurso de normas, con la concurrencia de la atenuante de dilaciones indebidas con el carácter de simple, en virtud de sentencia nº [REDACTED] de 2 de octubre de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid (Rollo de apelación [REDACTED]), revocando parcialmente la sentencia nº [REDACTED], de 31 de marzo, del Juzgado de lo Penal nº 3 de Madrid (procedimiento abreviado de [REDACTED]).

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección de 10 de septiembre de 2025, se tuvo por interpuesto recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la actora para que formalizara escrito de demanda, lo que verificó, mediante escrito de fecha 23 de octubre de 2025, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando:

«[...] TENGA POR DEDUCIDA EN TIEMPO Y FORMA DEMANDA INTERPUESTA POR NUESTRO REPRESENTADO al concurrir LA INFRACCIÓN DEL 6 DE LA LEY DE INDULTO DE 18 DE JUNIO DE 1870, POR LA MANIFIESTA INSUFICIENCIA DE LOS SUCESIVOS INFORMES EMITIDOS EN ESTE CASO, LO QUE DETERMINA LA ANULABILIDAD DEL ACUERDO IMPUGNADO y, en su día, previos los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que estime íntegramente la misma ESTIMANDO EL RECURSO, DECLARE CONTRARIO A DERECHO Y NULO LA DENEGACIÓN DEL INDULTO, CON RETROACCIÓN DE LAS ACTUACIONES A LOS EFECTOS DE PROCEDER A RECABAR LOS INFORMES A LOS QUE SE HACE REFERENCIA RECOGIENDO LOS DATOS OBJETIVAMENTE REALES Y UNA VEZ CUMPLIMENTADO EN FORMA, SE PROCEDA A ADOPTAR, CON LIBERTAD DE CRITERIO, LA DECISIÓN QUE PROCEDA; CON IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS A LA ADMINISTRACIÓN RECURRIDA».

La demandante asimismo solicitó el recibimiento del recurso a prueba.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado y, en cumplimiento del traslado que le fue conferido por diligencia de ordenación de 27 de octubre de 2025, contestó a la demanda interpuesta mediante escrito de 17 de noviembre de 2025 en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala la inadmisión del recurso interpuesto con imposición de costas a la parte recurrente.

**CUARTO.-** Mediante decreto de 19 de noviembre de 2025 quedó fijada la cuantía del presente recurso en indeterminada, denegándose el recibimiento del procedimiento a prueba por auto de 25 de noviembre siguiente.

Conferido traslado a las partes para presentar escrito de conclusiones, la actora lo llevó a efecto presentando escrito el 2 de diciembre de 2025. El Abogado del Estado presentó seguidamente sus conclusiones el 11 de diciembre de 2025.

**QUINTO.-** Quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento, por providencia de 18 de mayo del año en curso, siendo magistrada ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup> [REDACTED], se señaló para deliberación, votación y fallo el día 21 de julio de 2026, fecha en que ha tenido lugar dicho acto, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Objeto del recurso y alegaciones de las partes.**

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo n.º [REDACTED] por la representación procesal de D. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], impugnando el acuerdo del Consejo de Ministros adoptado en su sesión de 30 de julio de 2025, por el que se le deniega la concesión de indulto total, o en su caso, parcial -sobre dos días de prisión- solicitado respecto de las penas de dos años y un día de prisión que le fueron impuestas como autor por cada uno de los dos delitos continuados de abuso sexual previstos y penados en el artículo 181 del Código Penal y dos delitos continuados de acoso sexual en el ámbito laboral previstos y penados en el artículo 184 del Código Penal, en concurso de normas, con la concurrencia de la atenuante de dilaciones indebidas con el carácter de simple, en virtud de sentencia n.º [REDACTED] de 2 de octubre de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid (Rollo de apelación [REDACTED]), revocando parcialmente la sentencia n.º [REDACTED], de 31 de marzo, del Juzgado de lo Penal n.º 3 de Madrid (procedimiento abreviado de [REDACTED]).

Ante esta Sala, el recurrente pretende la anulación del acto recurrido por considerar que han sido vulnerados los artículos 6, 24 y 25 de la Ley de Indulto, pues constan informes erróneos e incompletos en el expediente. En este sentido, señala que los informes del Juez, Audiencia Provincial y del

Fiscal contienen una clara inexactitud o falsedad cuando dicen que el penado no había satisfecho la responsabilidad civil, cuando estaba pagándola a plazos conforme lo dispuesto por el propio Juzgado. Para valorar las consecuencias invalidantes de esta circunstancia, se apoya en la STS de 20 de septiembre de 2016 (rec. 1507/2015), transcribiendo parcialmente su argumentación.

A tales pretensiones opone el Abogado del Estado la jurisprudencia de esta Sala sobre que los acuerdos denegatorios de indulto no requieren motivación, al tratarse el indulto de un acto graciable, no encuadrable en los actos administrativos comunes, y, por consiguiente, no susceptible de otra revisión que la relativa al cumplimiento de los trámites legalmente dispuestos. Acerca de los informes emitidos durante la sustanciación de la solicitud, insiste en el hecho de que efectivamente han sido emitidos y resultan desfavorables al solicitante. Por otra parte, incide que la parte recurrente no acredita que se hubiera pagado la condena por responsabilidad civil, ni que esta hubiese sido satisfecha en su totalidad -aunque se acrediten algunos pagos- y, además, tal circunstancia no determinaría el derecho al indulto pretendido, considerando el carácter referido del acuerdo del Consejo de Ministros sobre indulto.

## **SEGUNDO.- Determinación del alcance de la prerrogativa de gracia de indulto particular y sus límites.**

Fijados los términos del debate procesal en los anteriores fundamentos debemos adentrarnos en la cuestión nuclear del recurso, que no es otra que la determinación del alcance de la prerrogativa de gracia de indulto particular y los límites que afectan al Gobierno en el ejercicio de la misma en el caso que aquí se plantea.

La principal mención constitucional del indulto se encuentra recogida en el art. 62.i) de la CE, ubicado en el Título II, de la Corona, precepto que lo configura como atribución formal del Rey, con el refrendo del ministro responsable, de acuerdo con el art. 64 CE.

Por su parte, el art. 102.3 CE establece que la prerrogativa real de gracia no será aplicable a los casos de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno y el art. 87.3 CE excluye de la iniciativa legislativa popular el derecho de gracia.

Complementa esta regulación constitucional la Ley Provisional de 18 de junio de 1870 que establece reglas para el ejercicio del derecho de gracia de indulto, norma que fue modificada parcialmente por la Ley 1/1988, de 14 de enero.

De estos preceptos se deduce que el indulto particular es un acto del Gobierno que se exterioriza por un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el Rey, con el refrendo del Ministro de Justicia.

Del marco normativo expuesto dos preceptos destacan para la decisión de nuestro caso: el art. 62.i) de la Constitución y el art. 1º de la Ley de 1870. El art. 62.i) dice que corresponde al Rey: i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales, en tanto que el art. 1º de la Ley de Indulto establece: Los reos de toda clase de delitos podrán ser indultados, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, de toda o parte de la pena en que por aquéllos hubiesen incurrido.

Así, según nuestra Constitución el derecho de gracia se ejerce con arreglo a la ley y la Ley señala que el indulto se extiende a toda o parte de la pena en que hubiesen incurrido los reos de toda clase de delitos.

La Constitución quiere que esta prerrogativa excepcional solo pueda ejercerse dentro de un determinado marco legal y el que tenemos establecido (la Ley de 1870), en relación con las condenas por delito, no permite más indulto que el de la pena.

La prerrogativa de indulto supone una intromisión del poder ejecutivo en los resultados de un proceso penal, seguido con todas las garantías y en el que se ha impuesto por los Tribunales la consecuencia (pena) prevista en la Ley para quien ha cometido un delito. La gracia del indulto, aún justificada su existencia en el intento de consecución de la justicia material del caso concreto inspirado en el valor justicia (art.1 CE), es una prerrogativa excepcional que solo puede insertarse como institución en el seno del Estado constitucional, que se afirma como Estado de Derecho, sujetándose al principio de legalidad, con lo que ello supone de límite, pero también de presupuesto habilitante. Así lo ha querido la Constitución de 1978, y así lo han querido todas las constituciones anteriores desde la de 1812, al incorporar todas ellas el mandato de que el indulto se otorgue siempre con arreglo a la Ley.

No es admisible, por tanto, que el Gobierno en materia de indulto funcione como un poder a *legibus solutus*, desligado de las leyes, y, como tal, exento de control alguno. Es cierto que la decisión graciable, en cuanto a su adopción, no está sujeta a mandato legal alguno, siendo de plena disposición para el Gobierno la concesión o denegación del indulto, sin que esta libertad deba confundirse con el hecho de que se trate de una prerrogativa inmune a todo control. El indulto no es indiferente a la Ley, muy al contrario, es un quid aliud respecto de la Ley, y, por tanto, no puede ser ajeno a la fiscalización de los Tribunales, pues en un Estado constitucional como el nuestro, que se proclama de Derecho, no se puede admitir un poder público que en el ejercicio de sus potestades esté dispensado y sustraído a cualesquiera restricciones que pudieran derivar de la interpretación de la Ley por los Tribunales.

Ciertamente la prerrogativa de indulto, a diferencia de las potestades administrativas, no es un poder fiduciario cuyo único fin legítimo sea satisfacer un interés público legalmente predeterminado, pero esa sustantiva diferencia con la potestad administrativa y con sus singulares mecanismos de control, como la desviación de poder, no empece para que el ordenamiento también regule aspectos esenciales del ejercicio de esta potestad graciable que operan como límites infranqueables para el Gobierno.

Queremos decir con ello que el control judicial respecto de los actos del Gobierno no queda limitado al ejercicio de sus potestades administrativas, sino que también se extiende a otros actos de poder procedentes del Ejecutivo, en la medida en que están sujetos a la Ley, aunque no se cumpla con ellos una función administrativa. Por ello, los indultos son susceptibles de control jurisdiccional en cuanto a los límites y requisitos que deriven directamente de la Constitución o de la Ley, pese a que se trate de actos del Gobierno incluidos entre los denominados tradicionalmente actos políticos, sin que ello signifique que la fiscalización sea *in integrum* y sin límite de ningún género, pues esta posición resultaría contraria también a la Constitución. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que la decisión (conceder o no conceder) no es fiscalizable sustancialmente por parte de los órganos jurisdiccionales, incluido el Tribunal Constitucional (ATC 360/1990, FJ 5).

En definitiva, como se afirmó en la sentencia de Pleno de esta Sala de 2 de diciembre de 2005 (Rec. 161/2004), los actos del Gobierno están sujetos a la Constitución y a la ley según nos dice el artículo 97 del texto fundamental, concretando respecto de este órgano el mandato general del artículo 9.1, y los Tribunales, prescribe su artículo 106.1, controlan la legalidad de la actuación administrativa, lo cual guarda estrecha conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1, también de la Constitución.

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». Precepto legal este último que recoge la jurisprudencia sentada por la Sala Tercera bajo la vigencia de la Ley de la Jurisdicción de 1956 y que encuentra su más completa expresión en las

Sentencias de su Pleno de 4 de abril de 1997 (recursos 602, 634, 726, todos de 1996) conforme a las cuales los Tribunales de lo Contencioso Administrativo han de asumir aquel control, incluso frente a los actos gubernamentales de dirección política, cuando el legislador haya definido mediante conceptos judicialmente asequibles los límites o requisitos previos a los que deben sujetarse para comprobar si el Gobierno ha respetado aquellos y cumplido estos al tomar la decisión de que se trate.

Pues bien, nuestra jurisprudencia ha señalado reiteradas veces, en relación con esta concreta materia, que la fiscalización que nos compete abarca los elementos reglados de la gracia. Así, aceptando que el Gobierno puede decidir libremente a quién perdona y a quién no y si perdona la totalidad o solo parte de la pena, e incluso imponer condiciones para la condonación, lo cierto es que lo que se puede perdonar, el contenido material del indulto, lo marca la Ley, así como el cumplimiento de determinados requisitos en la tramitación del expediente de indulto como es la evacuación de determinados informes preceptivos.

Incluso nuestra jurisprudencia -STS de 20 de noviembre de 2013- ha ido más lejos, exigiendo que las razones de justicia, equidad o utilidad pública que justifican el indulto se manifiesten de una forma lógica que excluya la arbitrariedad o, dicho de otra manera, que las expresadas razones no sean una construcción en el vacío. Y se añade en esta sentencia:

«Se trata, pues, de un control meramente externo, que debe limitarse a la comprobación de si el Acuerdo de indulto cuenta con soporte fáctico suficiente —cuyo contenido no podemos revisar— para, en un proceso de lógica jurídica, soportar las razones exigidas por el legislador, pudiendo, pues, examinarse si en ese proceso se ha incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica. Lo que podemos comprobar es si la concreta decisión discrecional de indultar ha guardado coherencia lógica con los hechos que constan en el expediente, pues, ha sido el propio legislador el que ha limitado la citada discrecionalidad a la hora de ejercer la prerrogativa de gracia, materializada en el indulto, estableciendo las razones

a las que ha de responder el mismo, las cuales deben constar en el Acuerdo de concesión.

Tales razones han de ser explicadas y han de ser deducidas de lo actuado en el expediente (informes preceptivos, estos sí, motivados, alegaciones, certificaciones, aportaciones sobre la vida y conducta del indultado, etc.), pero, una vez verificada la realidad de tales hechos —que habremos de aceptar y que no podemos revisar— 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 más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos — art. 9º.3 de la Constitución —, que, en lo que ahora importa, aspira a «evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica alguna» (STS de 27 de abril de 1983)».

### **TERCERO.- Doctrina jurisprudencial sobre el control judicial de los acuerdos denegatorios de indulto y de los informes a los que se refieren los artículos 24 y 25 de la Ley de Indulto.**

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

Así lo recordábamos en la STS n.º 1.271/2021, de 27 de octubre, en la que, al respecto, decíamos:

«Así se desprende de la doctrina establecida en casos similares en las sentencias de esta Sala de 28-5-2015, recurso 435/14, 26-2-2016, recurso 833/2015 y 13-11-2015, recurso 921/2014, en las que se hace referencia al abundante acervo jurisprudencial en orden al alcance de la revisión jurisdiccional de las decisiones de indulto, de las que sólo algunas se pronuncian sobre acuerdos de concesión de indulto (casaciones 166/2001, 26/2006, 68/2009, 165/2012 y 13/2013), siendo el resto, pronunciamientos

sobre acuerdos denegatorios, tales como las de 30 de enero de 2014, casación 407/12; 15 de septiembre de 2014, casación 109/14; 14 de noviembre de 2014, casación 251/14; 28 de mayo de 2015, casación 435/14, y 13 de noviembre de 2015, casación 921/14, todas relativas a acuerdos denegatorios de indulto».

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

«Como se recoge en dichas sentencias, la doctrina puede condensarse en los siguientes parámetros: 1) El control no puede afectar a los defectos de motivación; 2) Sólo alcanza a los elementos reglados del procedimiento (incluidos los informes preceptivos y no vinculantes a los que alude la Ley de Indulto); 3) No se extiende a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo».

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

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

Para su valoración y como señala la sentencia de 20 de septiembre de 2016 (recurso 1507/2015), «reducido el control jurisdiccional de los actos que se pronuncian sobre las peticiones del derecho de gracia, este Tribunal ha considerado que por tratarse de cuestiones que afectan al procedimiento, los vicios que se denuncien han de estar referidos a los supuestos de nulidad de pleno derecho que se contienen en el invocado artículo 62.1º.e) de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 47.1.e) Ley 39/2015), que remite a la nulidad de pleno derecho de los actos cuando se prescinda «total y absolutamente» del procedimiento establecido, con el alcance que se ha dado a tales conceptos jurídicos por la jurisprudencia; o bien, en otro caso, a los supuestos genéricos de anulabilidad del artículo 63 de la mencionada Ley de procedimiento (art. 48 Ley 39/2015), que condiciona la declaración de ineficacia de los actos por otros defectos de procedimientos, a los supuestos en los que se ocasione indefensión o impida al acto alcanzar su fin. La interpretación de ambos preceptos se ha hecho por la jurisprudencia en sentido sustancialista, partiendo de que en nuestro Derecho las formas

no tienen una finalidad en sí mismas, sino en cuanto son garantía de acierto para la Administración y de defensa de los derechos de los ciudadanos; lo cual ha llevado a declarar que cuando no se haya omitido de manera absoluta el procedimiento, solo aquellas omisiones que ciertamente resulten relevantes pueden comportar la ineficacia del acto por la vía de anulabilidad, doctrina que aplicada al caso de autos, la jurisprudencia citada lo remite a la emisión de los informes que se consideran relevantes para apreciar las circunstancias que han de ser tenidas en cuenta para pronunciarse sobre el derecho de gracia solicitado».

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

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

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

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

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

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

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

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

vez evacuado en debida forma, el Consejo de Ministros proceda a dictar con libertad de criterio la decisión que proceda».

En todo caso, tal como extraemos de la doctrina jurisprudencial expuesta, la irrelevancia de los defectos de forma -como hemos dicho en otras ocasiones, en Derecho la forma por la forma no tiene valor jurídico- no implica que el informe de conducta se aleje del fin u objetivo para el que debe ser confeccionado y que no es otro que servir de información sobre la conducta del solicitante posterior a la condena, para que el Consejo de Ministros pueda dilucidar con criterio sobre la procedencia o no de la concesión de indulto atendiendo a las razones de justicia, equidad y utilidad pública que impone el artículo 11 de la Ley de Indulto.

Y en cuanto al informe del Tribunal del artículo 25 de la Ley de Indulto, nos resulta oportuno recoger aquí, primeramente, el enunciado de dicho precepto:

«El Tribunal sentenciador hará constar en su informe, siendo posible, la edad, estado y profesión del penado, su fortuna si fuere conocida, sus méritos y antecedentes, si el penado fue con anterioridad procesado y condenado por otro delito, y si cumplió la pena impuesta o fue de ella indultado, por qué causa y en qué forma, las circunstancias agravantes o atenuantes que hubiesen concurrido en la ejecución del delito, el tiempo de prisión preventiva que hubiese sufrido durante la causa, la parte de la condena que hubiere cumplido, su conducta posterior a la ejecutoria, y especialmente las pruebas o indicios de su arrepentimiento que se hubiesen observado, si hay o no parte ofendida, y si el indulto perjudica el derecho de tercero, y cualesquiera otros datos que puedan servir para el mejor esclarecimiento de los hechos, concluyendo por consignar su dictamen sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia».

Pues bien, tal como hemos razonado entre otras, en nuestra sentencia de 7 de julio de 2021, rec. 169/2020, FJ 3º:

«Finalmente, en cuanto a las deficiencias atribuidas al informe del Tribunal sentenciador, como hemos señalado en la citada sentencia de 16 de enero de 2020, por referencia a la de 17 de febrero de 2010, en relación con los informes del

Ministerio Fiscal y del órgano jurisdiccional, como ya se señala en la citada sentencia, el artículo 25 de dicha Ley no exige preceptivamente la inclusión en el informe del Tribunal sentenciador de todos los datos que en dicho artículo se menciona, aludiendo el precepto a que dichas circunstancias se harán constar en el informe "siendo posible". Ha de añadir a lo anterior que, como al principio expusimos, la jurisprudencia de esta Sala considera que el contenido de dicho informe carece de carácter vinculante, y que 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 la resolución, teniendo en cuenta en este caso, que tanto en el informe emitido por el Tribunal sentenciador como en el del Ministerio Fiscal, se atiende a la proporcionalidad entre la pena impuesta y el resultado lesivo, como fundamento del sentido negativo de los mismos, que resultan suficientemente fundados. Está misma doctrina la hemos reiterado en la reciente sentencia de 16 de abril de 2018, al razonar que: "[...] el artículo 26 de la Ley del indulto no exige preceptivamente la inclusión, en el informe del Tribunal sentenciador, de todos los datos que en dicho artículo se mencionan. A lo que alude el precepto es que dichas circunstancias se harán constar en el informe "siendo posible"».

Además, el aporte de este informe debe ser completado con el resto de información que consta en el expediente como es la hoja histórico penal, la sentencia condenatoria y el informe del Ministerio Fiscal, y así lo hemos dicho, por ejemplo, en sentencia de 15 de junio de 2022, recurso 274/2021, al dictar:

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

Tal y como señalamos en nuestra sentencia de 20 de septiembre de 2016 (rec. 1507/2015) -y reiteramos en STS de 26 de enero de 2022 (rec. 381/2020)- «reducido el control jurisdiccional de los actos que se pronuncian sobre las peticiones del derecho de gracia, este Tribunal ha considerado que

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

#### **CUARTO.- Examen del expediente y aplicación al caso concreto.**

Ciertamente, constan en el procedimiento de indulto los informes del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales sentenciadores oponiéndose al indulto por diversas razones, entre las que se encuentra la relativa al cumplimiento de las responsabilidades civiles. El Ministerio Fiscal, en el informe preceptivo emitido con fecha 3 de abril de 2025, a results de la petición de indulto, afirma que: *«No consta tampoco que haya satisfecho la indemnización»*.

Por su parte, el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Madrid emite su informe, con fecha 9 de abril de 2025, al respecto de la petición de indulto y afirma, sobre esta misma cuestión, lo siguiente: *«En cuanto a la responsabilidad civil no se tiene constancia de si se han hecho abono de las cantidades objeto de daño moral».*

Finalmente, la Audiencia Provincial, en su informe preceptivo de 31 de mayo de 2025, emitido una vez más al hilo de la petición de indulto, reitera lo argumentado por el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Madrid, reproducido líneas antes: *«En cuanto a la responsabilidad civil no se tiene constancia de si se han hecho abono de las cantidades objeto de daño moral»*, añadiendo, a continuación, lo siguiente: *«Finalmente no hay constancia de su interés en hacer frente al pago de la responsabilidad civil».*

Constan en autos justificantes de transferencias realizadas a favor del Juzgado de Ejecución Penal número 7 de Madrid, de forma reiterada, entre octubre de 2024 y octubre de 2025, todos ellos con el concepto “2873-2616-78-2195-24”. Dichos justificantes deben valorarse con las limitaciones probatorias propias de las transferencias bancarias frente a terceros, tanto respecto de la efectiva recepción del pago por el beneficiario, como por la frecuente omisión o confusión en la identificación del órgano destinatario que figura en los mismos.

No obstante, no podemos obviar que los pagos aparecen efectivamente conectados con lo ordenado por el Juzgado y con las pautas de fraccionamiento fijadas para el abono de la indemnización en la diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2024.

En estas circunstancias, las manifestaciones contenidas en los informes del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales sentenciadores sobre el cumplimiento de la responsabilidad civil resultan susceptibles, por su posible inexactitud, de inducir a equívoco al órgano administrativo competente para resolver sobre la concesión del indulto. Además, le impiden disponer de la

información necesaria para decidir sobre la oportunidad de su concesión a la vista de la evolución de la personalidad del condenado tras la imposición de la pena o, en su caso, sobre la conveniencia de su conmutación o condonación.

De esta forma, hemos de estimar que las deficiencias de mencionados informes constituyen causa de un vicio del procedimiento que comporta la anulabilidad del acto administrativo, por lo que procede ordenar la retroacción del procedimiento al momento de recabar los informes preceptivos a que se hace referencia y, una vez evacuados en la forma exigida y adecuada para el cumplimiento del fin perseguido por la Ley, se proceda nuevamente elevar las actuaciones al Consejo de Ministros para que adopte, con libertad de criterio, la decisión que proceda sobre la solicitud de indulto.

#### **QUINTO.- Costas procesales**

En cuanto a las costas, de conformidad con el artículo 139 LJCA procede imponerlas a la parte recurrida, con el límite máximo de cuatro mil euros por todos los conceptos, más el IVA correspondiente si procede.

### **F A L L O**

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

**Primero.-** Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. [REDACTED] contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de julio de 2025 (Expte. [REDACTED]), por el que se le deniega la solicitud de indulto formulada.

**Segundo.-** Anular el acuerdo impugnado y ordenar la retroacción de las actuaciones para que se emitan los preceptivos informes del Ministerio Fiscal y del Tribunal sentenciador, de los artículos 24 y 25 de la Ley de Indulto, en la forma exigida y adecuada para el cumplimiento del fin perseguido por la Ley y, después, y a resultas de lo anterior, se proceda nuevamente elevar las actuaciones al Consejo de Ministros para que adopte, con libertad de criterio, la decisión que proceda sobre la solicitud de indulto.

**Tercero.-** Imponer las costas del presente recurso a la parte demandada conforme a lo dispuesto en el último fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.