**STC 10/1988, de 1 de febrero de 1988**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 442/1987, promovido por don Jorge Mussa Nasrrawin, representado por el Procurador don León Carlos Alvarez Alvarez y asistido del Letrado don Manuel Fernández Peña, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla de 20 de febrero de 1987. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, doña Encarnación Garrido Molina, en nombre y representación de la Junta de Andalucía. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, el día 3 de abril de 1987, el Procurador de los Tribunales don León Carlos Alvarez Alvarez interpone, en nombre de don Jorge Mussa Nasrrawin, recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla de 20 de febrero de 1987, en autos sobre imposición de sanción.

Los hechos del presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente, que presta sus servicios como médico de la Residencia Sanitaria de la Seguridad Social «San Juan de la Cruz», en Ubeda, fue sancionado por Resolución de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, de 6 de julio de 1984, con la suspensión de empleo y sueldo como autor de una falta grave prevista en el art. 66.3 h) del Estatuto Jurídico del Personal Médico, aprobado por Decreto 3.160/1966, de 23 de diciembre. Dicha sanción estuvo originada por ausentarse del servicio de guardia que prestaba en la Residencia anteriormente mencionada, durante un período de quince minutos, para asistir de parto a una señora en una clínica privada.

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo tras la previa reposición, ante la Audiencia Territorial de Sevilla, fue desestimada por Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de febrero de 1987.

El actor solicita de este Tribunal que declare la nulidad de la Sentencia impugnada, y por otrosí, solicita la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida.

Respecto a la pretensión principal del actor aduce como violados los arts. 24, 106.1 y 153 C.E. Funda su queja en cuanto a la vulneración del primero de los preceptos citados, en que la Sala se ha excedido en sus funciones, ya que al considerar que los hechos narrados no estaban bien incardinados en el supuesto contemplado en el art. 66.2 h) del Decreto mencionado, debió declarar los Acuerdos impugnados contrarios a Derecho, y no subsumir los hechos del art. 66.3, ap. b). Por lo que se refiere a la lesión de los arts. 106 y 153 c), el actor alega que no hay base en la Constitución para atribuir a la jurisdicción contenciosa, ejercer la potestad administrativa. A ello, agrega, que la Sala ha vulnerado el art. 359 L.E.C. -aplicable supletoriamente a la jurisdicción contenciosa- sobre congruencia.

Por lo que se refiere a la solicitud de suspensión la fundamenta en la ausencia de perjuicios para terceras personas.

2. Por providencia de 22 de abril de 1987, la Sección Cuarta de este Tribunal acuerda tener por interpuesto recurso de amparo por don Jorge Mussa Nasrrawin y por personado y parte en nombre y representación del mismo al Procurador de los Tribunales señor Alvarez Alvarez.

Asimismo, se concede un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo, para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente en relación con la posible existencia de los siguientes motivos de inadmisión: 1.° Ser la demanda extemporánea [art. 50.1 a) en relación con el 50.1 b) de la LOTC]. 2.° Carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte de este Tribunal Constitucional [art. 50.2 b) de la LOTC].

3. El Fiscal, en escrito de 6 de mayo de 1987, alega que es cierto que se insinúan ciertas irregularidades en la tramitación del expediente, pero, no recurrida la sanción ni aportado el Acuerdo o Resolución que la impuso, el análisis del presente recurso ha de quedar limitado a los posibles quebrantos constitucionales en que pueda haber incidido la Sentencia referida. Se dice que se ha violado el art. 24, en sus dos apartados, el primero en cuanto se ha producido indefensión, el segundo en cuanto que no se han utilizado los medios de prueba pertinentes. Ni una ni otra vulneración resultan de la Sentencia recurrida. Lo que hizo dicho fallo es subsumir los hechos tal y como habían sido establecidos por el acuerdo sancionador en el precepto que estimaba más ajustado del Decreto 3.160/1966, de 23 de diciembre, del Estatuto Jurídico del Personal Médico. Explicando razonadamente el porqué. Como el resultado de una u otra subsunción -la efectuada por la resolución sancionadora y la que, en definitiva, señaló la Sentencia-era el mismo -falta grave con sanción de suspensión- desestimó el recurso. Con ello la Audiencia no se excedió en su competencia, que denuncia el actor, sino que, partiendo de la premisa que sienta (que el enjuiciamiento de las infracciones administrativas ha de ser exclusivamente jurídico), determina con precisión cuál es la falta en que se ha incidido, en lo que disiente el Acuerdo sancionador, pero todo ello admitiendo, sin modificación alguna, los hechos ya fijados y en los que, según parece, no discrepa el sancionado. No se aprecia, así los hechos, que pueda existir falta de tutela judicial ni indefensión, puesto que el problema quedaba limitado a un ámbito jurídico: el de la calificación a efectos sancionadores de unos hechos admitidos. Ni, por la misma razón, puede alegarse que el recurrente no se sirviera de pruebas, puesto que nada había que probar al partirse de unos hechos que estaban aceptados y para nada se alteraron.

En consecuencia, finaliza el Fiscal, el presente recurso debe ser inadmitido.

4. Don León Carlos Alvarez Alvarez, Procurador, en nombre y representación de don Jorge Mussa Nasrrawin, en escrito de 14 de mayo de 1987, reitera sus alegaciones del escrito de demanda, y en cuanto a la extemporaneidad alega que la demanda del presente recurso se ha presentado el día 3 de abril de 1987, según justifica con la fotocopia que acompaña en donde aparece el sello del Registro de este Tribunal, con la fecha indicada. Si a esto unimos el que con la demanda presenta copia de la Sentencia contra la que se pide el amparo, notificada el 17 de marzo, nos encontramos con que entre ambas fechas no ha transcurrido el plazo de veinte días a que se refiere el art. 45.2 de la LOTC.

5. Por providencia de 27 de mayo de 1987, la Sección Cuarta acuerda admitir a trámite la demanda de amparo, y requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla para que en el plazo de diez días remita testimonio del recurso 256/1985, en el que se dictó Sentencia el 20 de febrero de 1987. Asimismo, se interesa que emplace a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento. Al mismo tiempo, se forma la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión.

6. Por Auto de 10 de junio de 1987, la Sala Segunda acuerda la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida de la Audiencia Territorial de Sevilla de 20 de febrero de 1987.

7. Por providencia de 1 de julio de 1987, se acuerda tener por recibidas las actuaciones remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, y por personada y parte a la Letrada doña Encarnación Garrido Molina en nombre y representación de la Junta de Andalucía. Al mismo tiempo, se concede un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, a la Letrada señora Garrido Molina y al Procurador señor Alvarez Alvarez, para que con vista de las actuaciones aleguen lo que a su derecho convenga (art. 52 LOTC).

8. El Fiscal, en escrito de 15 de julio de 1987, indica, en primer lugar, que el objeto del presente proceso no puede serlo, sin más, la aducida violación de los arts. 106.1 y 153 c), por la sencilla razón de que no reconocen derechos que puedan hacerse valer en un proceso de amparo. Hay que limitarse entonces al art. 24. En la demanda se dice que se ha ocasionado indefensión y se le ha privado al interesado de usar medios de prueba. El desarrollo de este motivo, sin embargo, no se corresponde por entero con este planteamiento. Lo que dice a continuación es que no se ha respetado el procedimiento sancionador con arreglo a lo dispuesto en los arts. 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) y 69 a 74 del mencionado Estatuto del Personal Médico, que las Salas de lo Contencioso-Administrativo no tiene reconocida en la Ley de su jurisdicción «competencia de enjuiciamiento de faltas ni imposición de sanciones», como tampoco facultad alguna «para conocer cuestiones de índole penal» y que la Audiencia se ha excedido en su competencia, pues, después de declarar «que no existe dicha falta impurable», considera al recurrente «afecto a otra falta distinta de la anterior». La Sala -concluye- debió limitarse «a declarar no conformes a Derecho los Acuerdos que se recurrían, sin perjuicio de que la Administración pudiera iniciar nuevo expediente por falta que creía imputable, si lo consideraba necesario».

Conviene, asimismo, dejar bien claro, añade el Fiscal, que el recurso se dirige frente a la Sentencia dictada y, en ningún caso, se denuncian irregularidades ni constitucionales ni legales en el expediente instruido y fallado por la Junta de Andalucía, así como que hay que tener presente que las garantías recogidas en el art. 24 son de aplicación al campo sancionador de la Administración, siempre, según también ha precisado este Tribunal, que la naturaleza de la garantía y del propio procedimiento lo permita, «pues las exigencias del art. 24 no son trasladables sin más a toda la tramitación administrativa».

En cuanto al fondo, el Fiscal sigue diciendo que el órgano que haya de dictar la decisión no está en manera alguna vinculado a la tipificación penal o a la propuesta del instructor en los expedientes sancionadores. En el orden penal, si el Tribunal discrepa de la calificación acusatoria porque se haya hecho «con manifiesto error» podrá plantear la tesis que prevé el art. 733 de la L.E.Cr., pero aun si se aparta de la tipificación hecha por la acusación, sólo será susceptible de casación su fallo «cuando se pene un delito más grave que el que haya sido objeto de acusación» (art. 851.4 L.E.Cr.). En el orden sancionador, al que no es trasladable sin más el art. 24.2, no se establece pareja prevención: el órgano decisor resuelve sin estar vinculado por la propuesta del instructor. Esto lo asume el propio recurrente, pues en el proceso previo no denunció que la sanción impuesta difería de la propuesta del instructor que calificó los hechos como falta leve. La garantía, en el orden sancionador, está en la necesidad de ajustarse a los hechos que resulten del expediente y hayan sido puestos en conocimiento del interesado, no en la valoración jurídica que, en definitiva, se haga de las mismas. Esto es cabalmente lo que dice el art. 45.2 del Reglamento disciplinario para los funcionarios del año 1986 antes mencionado: «La resolución ha de ser motivada y en ella no se podrán aceptar hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica.»

La Audiencia de Sevilla, sin alterar los hechos, pudo modificar la valoración jurídica sin quebrantar disposición alguna. Y esta conclusión encuentra pleno apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal, referidas al ámbito penal.

El expediente conforme a estos criterios, en ningún momento ha estado indefenso, pues ha conocido los hechos y la propuesta de castigo. Tan indefenso, según los razonamientos que ahora ofrece, se encontró con la sanción inicial, distinta de la propuesta por el instructor, y a la que en ningún momento ha tildado que infringiera el art. 24.2 o el procedimiento que se le aplicó, como con la que le impuso la Sala, o más exactamente con la nueva calificación que la Sala dio a la sanción impuesta y confirmada. Y si no ha existido indefensión, el problema planteado queda fuera de una alegación por infracción del art. 24 C.E.

En cuanto a la incongruencia, ésta existe cuando el desfase entre lo planteado y lo resuelto es de tal dimensión que la parte se ve condenada por algo de lo que no ha podido defenderse. Este no es, como se ha visto, el caso. El litigio previo en ningún momento se salió de los términos marcados por el recurrente: Ni se introdujeron nuevos hechos ni se resolvió cosa distinta a lo pretendido, que fue que se dejara sin efecto la sanción.

Finalmente, considera que el recurso debe ser desestimado.

9. Doña Encarnación Garrido Molina, Letrada del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, en escrito de 15 de julio de 1987, estima que la Sentencia es fundada en Derecho y cumple la condición del art. 120.3 de la C. E., habiéndose ejercido, por el Tribunal, la potestad jurisdiccional, «sometido únicamente al imperio de la Ley», en la forma establecida en el art. 117. 1 de la C. E. Por ello, suplica se dicte Sentencia por la que se resuelva denegar el amparo solicitado.

10. Don León Carlos Alvarez Alvarez, Procurador, en nombre y representación de don Jorge Mussa Nasrrawin, en escrito de 23 de julio de 1987, ratifica su demanda, e insiste en que la Sala de lo Contencioso-Administrativo, alegando en el fundamento jurídico 2.° de la Sentencia que se recurre, la naturaleza cuasi penal, de donde estima que el criterio de su enjuiciamiento ha de ser exclusivamente jurídico, se excede en su jurisdicción y alegando que el art. 68.2 del Decreto de 1966, de donde proceden los anteriormente citados, Estatuto del Personal Sanitario de la Seguridad Social, y que dicho artículo impone a la falta pretendida por la Sala idéntica sanción, como desarrolla en el fundamento jurídico 3.°, sin atenerse a la exigencia de los arts. 133 al 137 de la LPA de 17 de julio de 1958, que exige como requisitos para la imposición de sanciones el procedimiento regulado en los citados artículos incoado por órgano competente, con nombramiento de Instructor y Secretario, práctica de pruebas, formulación de cargos, posibilidad de defensa de los mismos y elevación de propuesta de resolución, trámites todos ellos que se contienen también en los arts. 69 al 74 del citado Estatuto Jurídico del Personal Médico, publicado por Decreto de 23 de diciembre de 1966 justifica la sanción, sin procedimiento alguno, y solamente por la extensión de ésta, que pudo reservar, como hubiera sido correcto, a la Administración y no convalidar por la igualdad del resultado, lo que dicha Sala consideró erróneo y no conforme a Derecho.

No puede dictarse, por tanto, un fallo que vaya en contra de los fundamentos jurídicos que lo avalan, porque si bien dichos fundamentos jurídicos no son motivo de recurso, la incongruencia salta precisamente de que dichos fundamentos no avalen el fallo, motivos que deberán mover a esta Sala a admitir el presente recurso de amparo. Añade que no existe ningún precepto en la Constitución que le atribuya al Tribunal potestad administrativa para por sí sola aplicar lo que a la Administración correspondiente, y menos hacerlo como si se tratase de un Tribunal de lo Penal, que no lo es.

11. Por providencia de 20 de enero de 1988 se señaló para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 1 de febrero de 1988, fecha en que ello tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente, que fue sancionado por la Junta de Andalucía por la comisión de una falta grave (incumplimiento de normas atinentes al servicio médico, profesión que ejercía en la Residencia de la Seguridad Social de Ubeda), impugna ahora mediante este recurso de amparo la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Sevilla, ante la que acudió recurriendo aquel Acuerdo administrativo, bien para que se anulara la sanción, bien para que se le impusiera la de simple amonestación, como autor de una falta leve.

No recurre, pues, ni impugna en modo alguno, el acto o resolución administrativa, ni en verdad tampoco niega los hechos básicos sujetos al expediente sancionador y luego a la revisión jurisdiccional. Su recurso actual se dirige contra la decisión judicial, a cuyo control jurisdiccional sometió su queja o recurso. Su reproche se concreta en dos motivos: Habérsele causado indefensión, que no explícita ni concreta, aunque añade que se le privó de usar medios de prueba; y haberse violado los arts. 106.1 y 153 c) de la C.E., por entender que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede enjuiciar las faltas administrativas, ni actuar como Tribunal penal. Luego, en escritos posteriores, alega también la incongruencia de la decisión judicial, queriendo decir con ello que no debió alterar la calificación administrativa, sino absolver u ordenar un nuevo expediente a la Junta de Andalucía. La impugnación, pues, no es ciertamente coherente y precisa.

2. En principio hay que indicar la improcedencia de traer a colación a un recurso de amparo la cita, como base del mismo, de los arts. 106 y 153 de la C.E., preceptos no incluidos en el catálogo de los derechos fundamentales tutelables en amparo (art. 53.2 del Texto fundamental), y por tanto excluidos de su ámbito especial de esa vía privilegiada. En realidad el sentido que otorga el recurrente a este motivo está involucrado en sus alegaciones referentes a la incongruencia. Y esto es lo que ha de examinarse en relación con el resto de su impugnación.

No cabe admitir, en primer lugar, la imprecisa alegación relativa a los medios de prueba, puesto que, no impugnado el expediente administrativo, es obvio que ello no puede referirse al proceso judicial, en el que gozó de todas las garantías, salvo -en su opinión- en lo relativo a la presunta incongruencia.

Pero es obvio que no puede negarse, justamente por obra de lo dispuesto en el art. 106 de la C.E., que los Tribunales posean el control de la legalidad de la potestad reglamentaria y de la actuación administrativa, incluida la sancionadora. Es este control, en efecto, el operado por la Sentencia que se impugna, a través del impulso de la misma parte aquí recurrente. Dentro de esa potestad está la supervisión del ajuste a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.) de la actuación administrativa, mediante la aplicación de criterios jurídicos dentro de su competencia funcional, propia de la jurisdicción (art. 117.3). Le compete, pues, al Tribunal Contencioso-Administrativo apreciar y valorar los hechos e integrarlos en la norma adecuada, con vinculación a la Ley y al Derecho, pero sin estarlo a la calificación jurídica de las partes, sin mengua de los principios de contradicción y defensa. Lo que el Tribunal ha de respetar en todo caso son los hechos fundamentales del proceso, debidamente contrastados por la prueba -pero también correctamente apreciada por el Tribunal dentro de los cánones procesales-, y, una vez fijada aquélla (es decir, los hechos), aplicar la norma adecuada (dabo tibi ius). Esta es la atribución y la responsabilidad del Juez o Tribunal.

Y ésta es también, reiterada, la doctrina de este Tribunal, referida al Derecho Penal, y, por analogía, al sancionador, cuando se pronuncia sobre «la identidad del hecho punible», entre el señalado por la acusación y el objeto de nueva calificación jurídica, o sobre la «homogeneidad» de los hechos, para sentar que no existe infracción constitucional si el Juez valora éstos y los calibra de modo distinto a como venían siéndolo (STC 104/1986, de 17 de julio, recogiendo doctrina anterior), siempre, claro, que no se introduzca un elemento o dato nuevo al que la parte o partes, por su lógico desconocimiento, no hubieran podido referirse para contradecirlo en su caso.

3. En el supuesto del recurso presente se cumple esa doctrina y ese deber legal y constitucional. El hecho sancionado por la Administración andaluza, que no es negado nunca por el recurrente, no ha sufrido alteración en su enfoque judicial. Simplemente se le ha aplicado la norma adecuada que, por lo demás, comporta la misma consecuencia en cuanto a la entidad de la sanción, como ya observa la propia Sentencia de la Audiencia revisora, al decir que si la falta cometida y enjuiciada es grave de todas maneras, ya se incluya en el apartado h) del art. 63.3 (Estatuto del Personal Médico, de 23 de diciembre de 1966), como hace, ya en el b), como hizo la Administración, la sanción es la misma, por lo que la impuesta es la correcta.

No hay, pues, exceso en el ejercicio de la potestad judicial ni tampoco incongruencia alguna en su decisión revisora del acto administrativo, ni, consiguientemente, indefensión, por lo que el recurso debe ser desestimado.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por don Jorge Mussa Nasrrawin.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a uno de febrero de mil novecientos ochenta y ocho.