

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

RESOLUCION ADMINISTRATIVA IMPONIENDO SANCION POR LA DECISION DE DECLARAR «HUELGA DE HAMBRE» (SENTENCIA DE 23 DE ABRIL DE 1976).

I. INTRODUCCIÓN

1. Un recluso que se encontraba cumpliendo condena en la Prisión Central de Soria dirigió al director de dicho establecimiento penitenciario un escrito en el que formulaba diversas reivindicaciones y manifestaba que a partir de la hora del desayuno del día 2 de diciembre de 1968 se abstenía de tomar alimentos. Así lo hizo en unión de otros reclusos.

2. El director del centro entendió que ello constituía una infracción del artículo 112, apartado 3.º, del Reglamento Penitenciario, por lo que, previa la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, resolvió imponer la sanción de reclusión de veinte días de período de aislamiento por la comisión de una falta muy grave, reducida a grave en atención al apartado 2.º del artículo 114.

3. Agotada la vía administrativa, los sancionados interpusieron recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1976, de que fue ponente Paulino Martín Martín.

4. Esta sentencia contiene una importante doctrina, tanto en el aspecto procedimental de requisitos de las resoluciones como en el tema de fondo del ejercicio de la potestad sancionadora y, concretamente, de la sanción por el hecho de haberse declarado en huelga de hambre.

II. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS COMO ACTO DECISOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. *Requisitos objetivos de las resoluciones administrativas*

La resolución constituye el acto administrativo fundamental. Es el acto que pone fin al procedimiento, el que decide las cuestiones en él planteadas. Cumple, dentro del procedimiento administrativo, función análoga a la que cumple la sentencia en el proceso. Refiriéndose al proceso y a su principal personaje—el Juez—, se ha dicho que, «al fin, la última palabra, la palabra decisiva, es la suya: todo aquello que se ha dicho en el curso del debate, se resume y decide en su decisión. El epílogo del drama, el

último acto del rito, es la sentencia» (1). Estas mismas palabras podrían darse por reproducidas, *mutatis mutandi*, al referirnos a la resolución administrativa.

Consecuencia de este carácter de la resolución administrativa es el principio de congruencia. Ciertamente que el principio no juega en el procedimiento administrativo en la misma forma que en el proceso civil. Por la sencilla y elemental razón que aquí rige no el principio dispositivo, sino el inquisitivo. Y así lo ha reconocido una reiterada jurisprudencia. Como dice una sentencia de 16 de octubre de 1961, «según se declaró en sentencia de este Tribunal Supremo de 15 de junio de 1959, como no es idéntico el requisito de congruencia procesal en el orden gubernativo y en el jurisdiccional, cabe a las autoridades administrativas examinar y decidir particulares suscitados en el expediente sin sujetarse estrictamente a la extensión y alcance de los escritos presentados, con tal que no rebase la esfera de la propia competencia». Otra de 20 de febrero de 1963 declara: «El principio de la congruencia procesal, observable en las actuaciones gubernativas como en las jurisdiccionales, obligaba a los antecedentes que obraban en su poder, entre los que debía constar la extensión de la capacidad molturadora, y al no hacerlo así es claro que su decisión adolecía de tacha, agravada por la limitación de los derechos reconocidos al actor, de suerte que aun cuando la resolución de la alzada quisiera acceder a lo instado, no lo hizo, es decir, que debe estimarse la pretensión que se contempla y declarar la invalidez de dicha Orden, así como el reconocimiento de derechos pretendido, conjugándolo con la conclusión a que se llegue respecto de la tercera Orden ahora revisada, dada la estrecha conexión entre ambas existente.» Y la de 11 de noviembre de 1963, entre otras, sienta esta doctrina general: «A tenor de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Régimen Jurídico, Texto Refundido de 26 de julio de 1957, las resoluciones que dicte la Administración de oficio o a instancia de parte, lo serán con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo, y en este orden es obligatorio poner de relieve que, según prescribe el artículo 93, primero, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, 'la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente', por lo que ha de examinarse en este caso si la Orden ministerial objeto de recurso dio o no cumplimiento a dicho mandato legal de carácter esencial...; sentado lo que antecede, es de apreciar que la resolución recurrida no cumple el principio de congruencia procesal observable, tanto en las actuaciones administrativas como en las jurisdiccionales, y que obligaba a la autoridad ministerial a decidir todos los problemas planteados por el solicitante en la instancia que promovió el expediente administrativo en que recayó dicha resolución sometida a revisión en vía jurisdiccional, y al no haberlo realizado así es visto que su decisión adolece de tacha legal por inobservancia de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, consecuentemente, entenderse que por incurrir en infracción de dicho precepto procede declarar la nulidad de la Orden ministerial impugnada, con reposición del expediente al trámite procesal anterior al momento en que fue dictado aquel acto administrativo, para que con vista de la instancia formulada por el solicitante haga el pronunciamiento congruente que considere procede en Derecho.»

El órgano administrativo, pues, puede—y debe—plantearse cuestiones no planteadas por los interesados, siempre y cuando deriven del expediente. Pero, necesariamente, ineludiblemente, deberá resolver «todas las cues-

(1) Así, CALAMANDREI, *Processo e democrazia*, Padua, 1954, págs. 46-47, por mí citado en mi trabajo *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, II, pág. 33.

tionen planteadas por los interesados». Así lo declara el artículo 93, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2. Contenido y forma del acto resolutorio

Si, en principio, el acto administrativo únicamente debe contener la decisión (art. 93, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo), en los casos a que se refiere el artículo 43 se exige, además, la motivación. Lo que supone la exigencia formal de que en el acto se exponga una sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho. Es evidente que cuando esta motivación se recoge en algún informe o dictamen precedente, se cumplirá el requisito con su aceptación e incorporación al texto de la resolución.

Es incuestionable que entre los actos que han de cumplir el requisito de la motivación figuran los sancionadores, por su naturaleza específica y suponer una limitación en los derechos subjetivos (art. 43, 1, a), de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Pues bien, para que se cumpla esta exigencia es necesario que la expresión en el texto del acto de los hechos y normas jurídicas que fundamentan la decisión permita conocer el acto en su totalidad. En esta sentencia, la sentencia comentada, en su segundo considerando, con una depurada técnica, delimita los requisitos objetivos del acto en los siguientes términos: «El acto resolutorio, como remate de un procedimiento sancionador, como de todo procedimiento en cuanto acto final y definitivo, debe contener todos los elementos precisos para su validez y eficacia, no resultando lícito tener que acudir a antecedentes o declaraciones contenidos en actos o trámites procedimentales anteriores para completar o comprender lo decidido por el acto definitivo o resolutorio de un procedimiento, ya que por la naturaleza o carácter de éste (acto principal como único dentro del procedimiento al que cabe atribuir carácter definitivo, como última palabra del órgano administrativo) ha de bastarse a sí mismo, debiendo por ello cumplir o contener todas las exigencias precisas, de fondo y forma, para su validez.»

III. LA POTESTAD SANCIONADORA

1. La tipicidad en las transgresiones jurídico-administrativas

Únicamente existe transgresión jurídico-administrativa cuando se ha infringido alguna de las normas que integran el Ordenamiento jurídico-administrativo. Ahora bien, para que la transgresión sea sancionable no basta la simple infracción del Ordenamiento, es requisito esencial que el propio Ordenamiento prevea esta consecuencia sancionadora a la infracción debidamente tipificada. Así lo ha establecido con carácter general la jurisprudencia al referirse a la potestad sancionadora. Como dice una sentencia de 17 de marzo de 1958, «la calificación específica de los hechos como faltas no es facultad discrecional, pues obligado resulta aplicar a las que en realidad resulten probadas aquella denominación entre las previstas en el Reglamento, que sea precisamente la adecuada a la naturaleza peculiar, caracteres y circunstancias propias de cada hecho». En el mismo sentido, por ejemplo, sentencias de 20 de febrero de 1957 y 5 de marzo de 1959, y referida específicamente a materia de orden público, merece ser destacada la correcta doctrina de una sentencia de 8 de febrero de 1971 (ponente: Suárez Manteola), que con el más depurado estilo sienta esta rotunda afirmación: «En la materia administrativa, como en la penal, rige el principio de legalidad, según el que sólo cabe castigar un hecho cuando

esté precisamente definido sancionarlo y tenga marcada a la vez la penalidad.» Y una sentencia de 16 de enero de 1976 (ponente: Suárez Manteola) recuerda «la doctrina jurisprudencial de esta Sala, que por su reiteración ha llegado al pleno conocimiento público, razón por la que no es necesario fijar las fechas de las sentencias en que se contiene, que: el acto o la omisión castigados tienen que hallarse claramente definidos como falta administrativa dándose la perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud, por una parte, y de la imputabilidad, por otra, debiendo rechazarse la interpretación extensiva o analógica de la norma, pues, con otro criterio, se reconocería a la Administración la facultad creadora de tipo de infracción y de correctivos analógicos, con evidente merma de las garantías jurídicas que al administrado reconoce el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico, armonizado con el artículo 19 del Fuero de los Españoles, a base de individualizar y determinar la infracción estrictamente, de manera que no dé lugar a duda, como condición para su posterior calificación adecuada, a fin de reducir toda posible arbitrariedad en materia de infracciones administrativas, mediante una interpretación restrictiva, exigiéndose siempre prueba inequívoca y concluyente de la omisión de los hechos.»

Ahora bien, la tipicidad de la infracción no se da en el ámbito administrativo con la rigidez que en el penal. Pero, en todo caso, es necesario para que pueda sancionarse un hecho como infracción jurídico-administrativa que se encuentre previamente calificado como tal. Una sentencia de 15 de octubre de 1975 (ponente: Ponce de León) reitera la doctrina de la sentencia de 21 de enero de 1975, que establece que «en materia sancionadora es bastante con que se concrete la infracción de la norma de que se trata, aunque no aparezca específicamente determinada, pues con ello se observa el principio de legalidad que debe presidir en toda sanción que se imponga» (2).

2. La sentencia de 23 de abril de 1976

La sentencia comentada, aplicando esta doctrina jurisprudencial al contenido de las resoluciones de un procedimiento sancionador, ofrece el siguiente resumen: «Que el enjuiciamiento, en concreto, de una resolución administrativa que ultime un expediente correctivo o sancionador, tal como ha declarado la jurisprudencia (sentencias de 2 y 21 de junio de 1972, 8 de marzo de 1976, etc.), ha de partir del análisis del hecho o acto imputado, de su naturaleza y alcance, para determinar y ver si el ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos tipos de infracción administrativa previstos en el artículo 112 del Reglamento de Prisiones de 2 de febrero de 1956, y en base, en todo caso, de un criterio exclusivamente jurídico, puesto que la calificación de la infracción administrativa (referida a actos u omisiones aislados y concretos: sentencias de 30 de noviembre de 1961 y 21 de junio de 1972, etc.) no es facultad discrecional de la Administración o autoridad sancionadora, sino propiamente actividad jurídica de aplicación de normas, que exige, como presupuesto objetivo, el encuadre o subsunción de la falta inculpada en el tipo predeterminado legalmente, con rechazo de criterios de interpretación extensivos o analógicos como no adecuados a la naturaleza jurídica del procedimiento.»

(2) Así, refiriéndome a las infracciones urbanísticas, en mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2.ª edición, Madrid, 1976, págs. 1181-1182.

IV. LA SANCIÓN DE LA «HUELGA DE HAMBRE» EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO

El cuarto considerando de esta sentencia de 23 de abril de 1976, literalmente transcrito, es el siguiente: «Que aunque sea cierto que la actitud del recurrente fue pacífica y correcta en su forma externa de manifestación y que el hecho de negarse a ingerir alimentos en el acto del desayuno el día 2 de diciembre de 1968 respondió a una posición meramente pasiva, sin daño para tercero, que como sacrificio se autoimpuso con la finalidad de reforzar la petición que por escrito formuló a las autoridades superiores en un intento extremo de encontrar soluciones adecuadas al *status* existente, injusto y discriminatorio según su parecer, no lo es menos que aun estimando que 'comer' o 'ayunar' sea un derecho de la persona que merece respeto y protección, en determinadas ocasiones, sin embargo, tal derecho en su ejercicio puede encontrar limitaciones nacidas de una situación especial de dependencia (sometimiento a una especial regulación de subordinación, servicio militar, régimen penitenciario, etc.), en cuanto ostensiblemente puede suponer quebranto del orden o de la disciplina del establecimiento (y como ocurre incluso en otros supuestos, v. gr.: los atentados a la vida o a la integridad física realizados por el propio titular dejan de ser inocuos para el Derecho cuando con ellos [lesiones, mutilación, etc.] se pretende eludir el cumplimiento de servicios o prestaciones obligatorias), como acontece en este caso, al resultar indudable que la iniciación de la 'huelga de hambre' responde a una acción concertada con otros 36 internos, como explícitamente reconoce la propia demanda y materialmente consta por el hecho jurídico de haberse presentado a la vez 37 escritos de petición-protesta, y rematar la acción por el llamado 'plante de comida', efectuado de una manera simultánea y con la misma finalidad; con ello se evidencia que no nos encontramos ante un lícito acto de renuncia de la acción, digo, ración, previsto en el artículo 256 del Reglamento, o de una simple abstención de comida basada en fundadas razones de índole diversa (sanitarias, psíquicas, etc.) y de interés personal o individual, sino que, como va se ha dicho, obedecen a un planeamiento convenido tendente a presionar, en razón de la anormalidad creada en la vida de la prisión, reforzando una petición formulada, por lo cual y en aras del principio de unidad de doctrina que consagra el artículo 102 de la ley jurisdiccional, y teniendo en cuenta no sólo la identidad de supuestos, sino incluso la coincidencia de las circunstancias de todo orden (los hechos y sanción se originaron en los últimos días de 1968), la Sala ha de ratificar la doctrina expuesta en la sentencia de 13 de abril de 1971 (en igual sentido, la de 23 de febrero de 1966), que califica a tal proceder como de 'plante', y como tal, incluye en el supuesto de falta prevista en el número 3 del artículo 112 del Reglamento, ya que se da el concierto de voluntades y la 'abstención de comer' se realizó de una manera ostensible, patente, con el no encubierto deseo de reforzar las exigencias pedidas por anterior escrito; tal postura, por otro lado, trasciende ya inicialmente de lo que podemos llamar derecho de la persona a alimentarse a su arbitrio, puesto que independiente de su valoración ontológica, por los efectos altera o puede alterar el orden del establecimiento, como obviamente considerar que 'no comer' conduciría en plazo más o menos largo al interno (simplemente por no estar en forma, etc.) a una situación de imposibilidad material de cumplimiento de las obligaciones o exigencias consustanciales con el régimen de internado, y que al ser voluntaria la causa es rechazable desde un punto de vista jurídico-penitenciario; de otro lado, una huelga de hambre de 37 personas plantea, de hecho (por insuficiencia de medios técnico-sanitarios en una prisión como la de Soria), un problema grave al estable-

cimiento, como hace notar desde el principio del expediente el médico del organismo; razones todas ellas suficientes para desestimar en esta ocasión el recurso, con la consiguiente confirmación de la resolución recurrida.»

En este considerando, ante un supuesto de hecho que ofrece muy distintos matices, se sienta una ponderada doctrina, de la que es de destacar lo siguiente:

1.º Por lo pronto, la incuestionable aplicación del Ordenamiento administrativo sancionador en el ámbito de un establecimiento penitenciario. La sentencia no se plantea siquiera el tema. Da por supuesto el sometimiento al régimen administrativo sancionador del personal que cumple condena en una prisión. El hecho de que la condena venga impuesta por una sentencia dictada en el proceso penal correspondiente por el Juez competente, no desnaturaliza el carácter administrativo del régimen penitenciario (3).

2.º El derecho a «comer» y «ayunar». La sentencia no duda en reconocer que «comer» o «ayunar» es «un derecho de la persona que merece respeto y protección». Pero aun partiendo de este reconocimiento, aun cuando «comer» o «ayunar» sea un derecho, «su ejercicio puede encontrar limitaciones nacidas de una situación especial de dependencia...», en cuanto ostensiblemente puede suponer quebranto del orden o de la disciplina del establecimiento...».

Es éste el único planteamiento correcto de la cuestión planteada. No se enjuicia hasta qué punto es lícito a una persona comer o ayunar, sino el significado que al hecho de abstenerse de comer daban los 37 reclusos que, de común acuerdo, adoptaron esta actitud.

La sentencia, por las consideraciones que hace, aplica correctamente el Reglamento penitenciario al confirmar el acto impugnado.

3.º Y, por último, la sentencia alude al principio de unidad de doctrina, que consagra el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, reiterado en la jurisprudencia.

Al haber calificado sentencias anteriores hechos idénticos al ahora enjuiciado como 'plante' y, por tanto, incluíbles en la falta prevista en el número 3 del artículo 112 del Reglamento Penitenciario, la sentencia de 23 de abril de 1976 adopta la misma solución para no infringir aquel principio.

J. G. P.

(3) Sobre el tema de la naturaleza del Derecho penitenciario, cfr. el completo trabajo de CANO MATA, *Derecho administrativo penitenciario: protección al recluso*, «Revista de Administración pública», núm. 76, págs. 31 y ss.