**STC 233/2006, de 17 de julio de 2006**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 5519-2003, promovido por doña Teresa Cavia Barrenechea, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Eva de Guinea y Ruenes y asistida por el Abogado don Alfonso Pérez Moreno, contra Resolución de 11 de enero de 1996 de la Delegación del Gobierno en el monopolio de tabacos, Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 9 de abril de 1996, Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 28 de julio de 1998, y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 14 de julio de 2003. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 15 de septiembre de 2003 la Procuradora de los Tribunales doña María Eva de Guinea y Ruenes, en nombre y representación de doña Teresa Cavia Barrenechea, asistida por el Letrado don Alfonso Pérez Moreno, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) A la recurrente, titular de la concesión de la expendeduría de tabacos núm. 16 de Palencia, le fue impuesta por Resolución de la Delegación del Gobierno en el monopolio de tabacos de 11 de enero de 1996 (expediente núm. 1440/95) la sanción de suspensión de la concesión administrativa durante cuatro meses, así como la limitación del importe de las sacas mensuales en la cantidad de 7.315.354 pesetas, por suministrar tabaco a puntos de venta con recargo en bares o establecimientos distintos de los que le estaban adscritos o autorizados, infracción tipificada en el art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos. Contra esta resolución interpuso recurso de alzada, que fue desestimado por Resolución de 9 de abril de 1996 del Ministerio de Economía y Hacienda.

b) Planteado recurso contencioso-administrativo contra dichas resoluciones, que se tramitó con el núm. 967/96 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fue parcialmente estimado por Sentencia de 28 de julio de 1998. La Sala rechaza que exista la lesión del art. 25.1 CE alegada por el demandante, ni en su vertiente material ni en su vertiente formal de reserva de ley, toda vez que existe en el caso una relación de sujeción especial —entre la concesionaria de la expendición de tabacos y la Administración— y una ley y un reglamento —los aplicados— que cumplen con aquella exigencia formal, por lo que, estando prevista en la normativa la sanción de suspensión, considera ésta acorde a Derecho; en cambio, estima el recurso en lo referido a la limitación del importe de las sacas mensuales en la cantidad de 7.315.354 pesetas, limitación que anula.

c) Contra esta Sentencia interpuso la demandante recurso de casación (núm. 11181/98), siendo desestimado por Sentencia de 14 de julio de 2003 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Dicha Sentencia rechaza la alegada lesión del art. 25.1 CE por los mismos argumentos que la recurrida y en consonancia con la reiterada jurisprudencia de la Sala, que mantiene que la configuración legal de la relación existente entre el Estado y los expendedores de tabaco y timbre es de sujeción especial, lo que implica una atenuación de las exigencias del principio de reserva de ley, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que se cita (SSTC 2/1987, 42/1987, 3/1988 y 102/1988).

3. La demandante de amparo alega que se ha vulnerado su derecho a no ser sancionada sino en virtud de una norma con rango legal que tipifique las infracciones administrativas (art. 25.1 CE). Ello es así, según el recurrente, porque se le ha impuesto una sanción de conformidad con el art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, norma reglamentaria a la que se remite el art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos, no siendo válida la deslegalización en materia punitiva, y sin que pueda aplicarse la relativización introducida por el Tribunal Constitucional en relación con las sanciones en relaciones especiales de sujeción, porque no cabe sostener, a juicio de la actora, que los concesionarios de expendedurías de tabacos se encuentren en una relación de sujeción especial con el Estado y, aunque así fuere, ello no justificaría la absoluta deslegalización del régimen sancionador, como el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar en las SSTC 60/2000, de 2 de marzo, y 175/2000, de 26 de junio. Por otra parte, la nueva Ley de ordenación del mercado de tabacos (Ley 13/1998, de 4 de mayo), que continúa considerando a los expendedores de tabaco como concesionarios del Estado, tipifica directamente las infracciones administrativas en la materia sin remitirse a la norma reglamentaria, lo que corrobora la tesis que se mantiene. Finalmente, añade que este Tribunal ha admitido a trámite dos recursos sustancialmente análogos al presente (los números 6842-2000 y 1588-2001), a la sazón pendientes de resolver. En consecuencia, solicita la demandante que se declaren nulas las resoluciones administrativas y las Sentencias objeto del recurso, por vulnerar el art. 25.1 CE.

Mediante otrosí, de conformidad con el art. 56 LOTC, solicita la recurrente que se acuerde la suspensión de las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas, porque su ejecución haría perder al amparo su finalidad, toda vez que el cierre de la expendeduría de tabacos supondría un perjuicio no susceptible de reparación, sin que la suspensión interesada produzca perturbación alguna para los intereses generales, dado el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución sancionadora, ni perjudique a terceros.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaría judicial de 29 de septiembre de 2003 de la Sala Primera de este Tribunal se acordó tener por recibido el escrito y los documentos adjuntos interponiendo recurso de amparo, presentados por la Procuradora doña María Eva de Guinea y Ruenes y, de conformidad con el art. 50.5 de la Ley Orgánica de este Tribunal, conceder a la citada Procuradora plazo de diez días para que aportase tres copias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con advertencia de la posible inadmisión del recurso caso de no atender tal requerimiento y, en cuanto a la suspensión interesada, resolver lo procedente una vez se decidiere sobre la admisión del presente recurso.

De forma adjunta a escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre siguiente, la Procuradora doña María Eva de Guinea y Ruenes procede al cumplimiento de lo requerido.

5. Por providencia de 26 de enero de 2005 la Sección Primera de este Tribunal acuerda la admisión a trámite del recurso de amparo, sin perjuicio de lo que pudiera resultar de los antecedentes, requiriendo a los órganos judiciales concernidos la remisión de las actuaciones respectivas y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en estos autos, emplazamiento en cuya virtud se personó el Abogado del Estado. Igualmente en la misma providencia se acordó, conforme a lo solicitado por la recurrente, formar la correspondiente pieza separada de suspensión que, tras su tramitación, dio lugar al ATC 187/2005, de 9 de mayo, mediante el que se acuerda suspender la ejecución de la sanción impuesta.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Primera de este Tribunal de 1 de abril de 2005 se tuvieron por recibidos los testimonios de las correspondientes actuaciones y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniese.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 20 de abril de 2005. En las mismas se expone que, a la vista de la jurisprudencia de este Tribunal, especialmente la reciente STC 26/2005, la cual anula por contradictorio con el art. 25 CE un acuerdo sancionador similar al impugnado basado igualmente en los artículos 27.8 y 30.1.b del Real Decreto 2738/1986 de 12 de diciembre, parece inútil cualquier mayor consideración, sobre todo, al haber quedado sustituida la normativa aplicada por otra posterior. Obviamente —apunta el Abogado del Estado, contra lo señalado por la Sentencia de instancia impugnada—, el carácter sancionador de la medida de suspensión no puede ser razonablemente cuestionado, y menos aún en el presente caso, donde ese rasgo aparece más resaltado por vía de contraste con la medida cautelar de la Administración —medida que no duda conforme con el régimen económico de la concesión— de limitar los suministros a las previsibles necesidades de provisión de tabaco en la zona. No cabe duda de que en la suspensión por cuatro meses concurre una “función represiva, retributiva o de castigo … con restricción de derechos como consecuencia de un hecho ilícito”, tal como señalaba la Sentencia de esta misma Sala en caso similar al presente (STC 26/2005, FJ 5). Dicho lo anterior, no obstante, señala que la representación de la Administración del Estado ha de oponerse a los términos del suplico del recurso de amparo presentado, en tanto en cuanto la demandante puede instar el reconocimiento del derecho a no ser sancionada por determinado hecho en razón del cual se le ha impuesto una concreta sanción y a la eliminación de ésta, pero no puede instar una declaración abstracta y general sobre las condiciones legales del derecho sancionador. Del mismo modo, tampoco parece atendible al Abogado del Estado la pretensión de la demandante de amparo de que en el caso no procedía imponer “sanción alguna”, pues lo que se ha enjuiciado es una determinada sanción por un determinado hecho, al amparo de determinadas normas, de modo que las medidas cautelares o sancionadoras que se pudieron haber tomado, o que se puedan tomar al amparo de las mismas o distintas normas, que no sean las contenidas en las resoluciones identificadas en el encabezamiento del escrito de amparo, no tienen cabida en el presente recurso. En consecuencia, finaliza sus alegaciones solicitando de este Tribunal que se le tenga por opuesto al recurso de amparo en los términos expuestos.

8. La solicitante de amparo presentó sus alegaciones el 4 de mayo de 2005, que se limitan a constatar que dos recursos de amparo (los números 6842-2000 y 3621-2001) prácticamente idénticos al presente, han sido estimados recientemente por esta misma Sala Primera del Tribunal Constitucional, con fundamentos que la aquí recurrente da por reproducidos.

9. El 20 de junio de 2005 se presentó el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que constata que el caso es muy similar al resuelto en la STC 26/2005, con la diferencia del contenido de la resolución del Tribunal Supremo en ambos supuestos, Sentencia en que se otorga el amparo solicitado sobre la base de una doctrina que se ha reiterado en las SSTC 54/2005 y 91/2005, las cuales se han remitido a la doctrina de aquella Sentencia, por lo que, en aplicación de la misma, entiende procedente otorgar el amparo y acordar la anulación de todas las resoluciones recurridas, tanto administrativas como judiciales.

10. Por providencia de 13 de julio de 2006 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente en amparo, titular de la expendeduría de tabacos núm. 16 de Palencia, fue sancionada por la Delegación del Gobierno en el monopolio de tabacos con la suspensión del ejercicio de la concesión durante cuatro meses y la limitación del importe de las sacas mensuales en la cantidad de 7.315.354 pesetas (limitación ésta luego anulada en sede contencioso-administrativa), por suministrar tabaco a puntos de venta con recargo en bares o establecimientos distintos de los que le estaban adscritos o autorizados, en aplicación de lo previsto en los arts. 27.8 —constituye infracción grave el “suministro a puntos de venta con recargo, distintos de los que estuviesen obligatoriamente adscritos”— y 30.1 b) —las infracciones graves se sancionarán con “suspensión del ejercicio de la concesión por plazo de hasta seis meses”— del Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, regulador de las actividades de importación y comercio mayorista y minorista de labores de tabaco.   La demanda de amparo argumenta que el precepto legal que formalmente presta cobertura a las citadas normas reglamentarias no satisface las exigencias del principio de legalidad sancionadora garantizado como derecho fundamental en el art. 25.1 CE: el art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos —“también podrá la Delegación del Gobierno imponer sanciones de hasta 200.000 pesetas de multa y suspensión del ejercicio de la concesión por plazo de hasta seis meses, cuando los Expendedores incurran en infracciones que se determinen en el Reglamento de la Red de venta al por menor del Monopolio, que será aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda”— constituiría una “deslegalización en lo referente a la tipificación de las infracciones”.

2. Planteado en estos términos, el caso que ahora se somete a la consideración de este Tribunal es idéntico —incluso en la fundamentación por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo impugnada— al resuelto por la STC 54/2005, de 14 de marzo, que, en aplicación de la doctrina acerca de la concreta materia sobre la que versa, sentada en la STC 26/2005, de 14 de febrero, y luego también reiterada en la STC 91/2005, de 18 de abril, estimó el amparo solicitado. Consiste dicha doctrina, en síntesis, en que el citado art. 27.8 del Reglamento de 1986 (aplicado en todos los casos antes referidos) “no se limitaba a ‘desarrollar’ y ‘precisar’ los tipos de infracciones previamente establecidos en la Ley, sino que, por el contrario, reguló esta materia sin sometimiento a directriz legal previa alguna en cuanto a la tipificación de las conductas consideradas infractoras ... lo que no puede admitirse en virtud del art. 25.1 CE” (STC 26/2005, FJ 4); sin que de la naturaleza de la relación existente entre el concesionario de la expendeduría y el Estado pueda derivarse “fundamento alguno para que la infracción por la que se sancionó ... carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1” (FJ 5 de la misma Sentencia). En lo demás, procede remitir a la fundamentación de la citada STC 26/2005, de 14 de febrero. Consecuencia de los razonamientos anteriores es, también en el presente supuesto, el pronunciamiento de otorgamiento del amparo previsto en el art. 53 a) LOTC.

### 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

Otorgar el amparo solicitado por doña Teresa Cavia Barrenechea y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2º Declarar la nulidad de la Resolución sancionatoria de la Delegación del Gobierno en el monopolio de tabacos de 11 de enero de 1996 (dictada en expediente núm. 1440/95) y de la Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda que la confirma, de 9 de abril de 1996; e, igualmente, la nulidad de la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 28 de julio de 1998 (dictada en el recurso contencioso-administrativo 967/96) y de la de la Sentencia desestimatoria del recurso de casación (núm. 11181/98) contra la anterior, dictada el 14 de julio de 2003 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.   Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil seis.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo número 5519-2003

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, discrepo del fallo estimatorio del recurso de amparo a que se ha llegado en esta Sentencia y justifico este Voto particular en el sentido siguiente.

Mi Voto particular coincide con el formulado a las SSTC 26/2005, de 14 de febrero, 54/2005, de 14 de marzo, y 91/2005, de 18 de abril, a los que ahora me remito íntegramente. Como en aquellos casos, mi discrepancia se centra exclusivamente en las consecuencias que la Sentencia extrae en cuanto al alcance de las garantías del art. 25.1 CE a partir de la especial relación existente entre el concesionario de la expendeduría y el Estado. Y, como en aquellos casos ocurría, este desacuerdo implica que el fallo hubiera debido ser, a mi juicio, desestimatorio.

Desde mi punto de vista, la Sentencia admite la existencia de una relación especial que unía a la titular de la concesión con la Administración “con independencia de cómo se denomine la relación”. De hecho, la titularidad de un establecimiento de expendeduría de tabacos exige la correspondiente concesión, y es pacífico en la doctrina que los concesionarios están sometidos a una relación de sujeción especial. El Tribunal Supremo expresamente lo ha reconocido en relación con los expendedores de tabaco en STS de 24 de julio de 2000.

En esta situación, reitero nuevamente mi opinión de que el canon aplicable debe ser el que hemos establecido para este tipo de relaciones especiales, en las que, como se concluía en la citada STC 219/1989, FJ 3, la relatividad del alcance de la reserva de ley en materia sancionadora aparece especialmente justificada, aunque siempre con el límite de que una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE.

De este modo, sin perjuicio de que también en estos supuestos lo deseable es que las normas sancionadoras alcancen el canon de cobertura legal que, con carácter general exige el art. 25.1 CE, esto es, que la ley sancionadora contenga los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, no puede afirmarse, sin embargo, según mi criterio, que la sanción impuesta en el caso que analizamos, en que existía una base normativa legal que habilitaba al Gobierno para establecer el régimen de infracciones, no encajara razonablemente dentro de la modulación del derecho a la legalidad sancionadora que se produce en el ámbito de estas relaciones administrativas especiales.

Por estas razones, considero que lo procedente hubiera sido la desestimación del amparo.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil seis.