**STC 54/2005, de 14 de marzo de 2005**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, 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. 6842-2000, promovido por don José Ignacio Palacios Asenjo, representado por el Procurador de los Tribunales don Jacinto Gómez Simón y asistido por el Abogado don Alfonso Pérez Moreno, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000, recaída en recurso de casación núm. 6095/93 interpuesto contra la dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 9 de junio de 1993, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 2091/91, formulado contra la Resolución del Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda de 22 de octubre de 1991, que confirmó en alzada la Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 28 de junio de 1991, por la que se acordó la suspensión del ejercicio durante setenta y cinco días de la concesión de la expendeduría de tabacos núm. 6 de Aranda de Duero (Burgos), de la que es titular el demandante de amparo. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 28 de diciembre de 2000, el Procurador de los Tribunales don Jacinto Gómez Simón, en nombre y representación de don José Ignacio Palacios Asenjo, asistido 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) Al recurrente, titular de la concesión de la expendeduría de tabacos núm. 6 de Aranda de Duero (Burgos), le fue impuesta por Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 28 de junio de 1991 (expediente núm. 38/90) la sanción de suspensión de la concesión administrativa durante setenta y cinco días (comprendidos entre el 26 de noviembre de 1991 y el 8 de febrero de 1992, ambos incluidos), 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 22 de octubre de 1991 del Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda.

b) Planteado recurso contencioso-administrativo contra dichas resoluciones, que se tramitó con el núm. 2091/91 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fue desestimado por Sentencia de 9 de junio de 1993. La Sala rechaza que exista la lesión del art. 25.1 CE alegada por el demandante, argumentando que, si bien es cierto que el art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos, remite a la norma reglamentaria del estatuto concesional de las expendedurías de tabaco la tipificación concreta de las infracciones, no lo es menos que, al tratarse de una relación de sujeción especial, es aplicable la doctrina relativizadora sentada al respecto por el Tribunal Constitucional en STC 2/1987, de 21 de enero, por lo que ha de entenderse cumplido el principio de legalidad en materia sancionadora.

c) Contra esta Sentencia interpuso el demandante recurso de casación (núm. 6905/93), siendo desestimado por Sentencia de 23 de noviembre de 2000 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que rechazó 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 (SSTS de 2 de junio de 1993, y 21 de junio, 22 y 24 de julio de 2000), de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que se cita (SSTC 2/1987, 42/1987, 3/1988 y 102/1988). Mediante Auto de 11 de diciembre de 2000 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo rectificó de oficio el error material existente en el fallo de dicha Sentencia en cuanto al número de recurso de casación.

3. El demandante de amparo alega que se ha vulnerado su derecho a no ser sancionado 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 del recurrente, 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 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. Por todo ello, solicita el 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 el 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 durante setenta y cinco días 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 providencia de 2 de julio de 2001, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, 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. En virtud de tal emplazamiento se personó el Abogado del Estado.

Asimismo, por providencia de la misma fecha se ordenó formar la correspondiente pieza separada de suspensión que, tras las pertinentes alegaciones, fue resuelta por ATC 250/2001, de 17 de septiembre, por el que se acuerda suspender la ejecución de las resoluciones judiciales y administrativas impugnadas en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2001 del Secretario de Justicia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional 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.

6. El 20 de diciembre de 2001 se presentó el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que interesa la desestimación del recurso de amparo. Señala el Fiscal que la infracción por la que ha sido sancionado el recurrente se encuentra tipificada en el art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, norma reglamentaria que encuentra cobertura en el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos. Y sostiene el Fiscal que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el derecho a la legalidad sancionadora resulta modulado en los supuestos en que existe una relación de sujeción especial (SSTC 2/1987, 69/1989, 219/1989 y 132/2001, entre otras), debiendo entenderse como tal la actividad económica en régimen de monopolio de titularidad estatal que desarrollan las expendedurías de tabaco y timbre, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el art. 128.2 CE, según razona el Fiscal. En consecuencia, al tratarse de una relación de sujeción especial, es suficiente para cumplir las exigencias del art. 25.1 CE con la remisión al Reglamento que se contiene en el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 21 de diciembre de 2001, interesando la desestimación del recurso de amparo. Entiende el Abogado del Estado que no existe lesión del art. 25.1 CE, pues la relación que liga a los concesionarios de expendedurías de tabaco y timbre con el Estado es de sujeción especial, lo que determina una modulación de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, de suerte que la infracción por la que ha sido sancionado el recurrente se encuentra tipificada reglamentariamente y encuentra cobertura legal suficiente en el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos. Por otra parte, la relación concesional del estanco envuelve sustancialmente una especie de vínculo contractual que adopta la estructura de concesión de poder público por efecto de la situación de monopolio estatal. Por ello, en realidad, la sanción impugnada no es sino una resolución temporal por incumplimiento de unas condiciones previamente aceptadas.

8. El recurrente presentó sus alegaciones el 21 de diciembre de 2001, reiterando los argumentos expuestos en su escrito de demanda y solicitando que se otorgue el amparo solicitado, por vulneración del art. 25.1 CE, declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas.

9. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 17 de marzo de 2004, se confirió un plazo común de diez días al recurrente, al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado, para que alegaran cuanto considerasen oportuno acerca de la posible acumulación, de conformidad con el art. 83 LOTC, del presente recurso de amparo con los tramitados con los números 3621-2001 y 4140-2001 en esta misma Sala, tal como había interesado el Fiscal en el escrito de alegaciones formuladas en este último recurso de amparo.

El Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el demandante formularon alegaciones interesando la acumulación del presente recurso de amparo a los tramitados con los números 3621-2001 y 4140-2001. Por ATC 364/2004, de 4 de octubre, la Sala Primera acordó denegar dicha acumulación.

10. Por providencia de 9 de marzo de 2005 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente en amparo, titular de la expendeduría de tabacos núm. 6 de Aranda de Duero, fue sancionado por la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos por suministrar a puntos de venta con recargo distintos de los adscritos, con la suspensión del ejercicio de la concesión durante setenta y cinco días, 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 -en lo relevante- idéntico al resuelto recientemente por la STC 26/2005, de 14 de febrero, que estimó el amparo solicitado al considerar, en síntesis, que el citado art. 27.8 del Reglamento de 1986, aplicado en aquél y en este caso "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" (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). Procede remitir en lo demás a la fundamentación de la citada STC 26/2005, de 14 de febrero.

Por consecuencia de los razonamientos anteriores, hemos de llegar al 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 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Ignacio Palacios Asenjo y, en consecuencia:

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

2º Declarar la nulidad de la Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 28 de junio de 1991 (dictada en el expediente núm. 38/90) y de la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 22 de octubre de 1991, confirmatoria de aquélla; así como de la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de junio de 1993 (dictada en el recurso contencioso- administrativo núm. 2091/91) y de la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000 (recaída en el recurso de casación núm. 6095/93).

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a catorce de marzo de dos mil cinco.

### 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 6842-2000, al que se adhiere el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

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 en el recurso de amparo núm. 3621- 2001, en el que dictó la Sala la STC 26/2005, de 14 de febrero, al que ahora me remito íntegramente. Como en aquel caso, 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 aquel caso 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, el canon aplicable debe ser el que hemos establecido para este tipo de relaciones especiales, en las que, como se concluía en la 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 quince de marzo de dos mil cinco.