

Ha decidido

Estimar en parte el amparo solicitado por los demandantes de amparo y, en consecuencia, reconocer, con los efectos meramente declarativos señalados en el fundamento jurídico séptimo, que se vulneró el derecho fundamental de su hijo don Ion Altuna Sagastume a la intimidad personal (art. 18.1 CE).

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, respecto de la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 2123-2001, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Aragón Reyes*

Mi discrepancia se refiere únicamente a la apreciación que la Sentencia efectúa de la existencia de habilitación legislativa para la incorporación a la causa de la analítica obrante en el historial clínico del demandante de amparo posteriormente fallecido y su valoración como prueba por los órganos judiciales [FJ 6 b)].

En mi opinión, el precepto de la Ley de enjuiciamiento criminal en que se fundamenta la resolución impugnada de la Audiencia Provincial, el art. 339, no presta a la incorporación al proceso de la analítica practicada la cobertura legal exigida por nuestra doctrina para todo acto limitativo de los derechos fundamentales. Con independencia de que tal precepto parezca referirse a un tipo de supuestos (medios de «desaparición del cuerpo del delito» o pruebas recogidas «en su defecto») en el que no es subsumible el analizado, es lo cierto que ni esta norma legal ni la más pertinente contenida en el art. 336 LECrim (relativa a la prueba pericial de «las armas, instrumentos o efectos de cualquier clase que puedan tener relación con el delito y se hallen en el lugar en que éste se cometió, o en sus inmediaciones, o en poder del reo, o en otra parte conocida») suponen, por su carácter genérico, la «previsión legal específica» necesaria «para las medidas que supongan una injerencia en los derechos a la intimidad y a la integridad física» [STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4 b)]. No es una mera habilitación legal genérica la que demanda constitucionalmente la restricción judicial de derechos fundamentales, sino la expresa y concreta previsión de tal restricción.

De otra parte, la búsqueda de una habilitación legal distinta a la utilizada por la Sentencia de apelación, que nuestra Sentencia encuentra en la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, excede nuestra competencia. Pues, como afirmamos en la STC 169/2001, de 16 de julio, «este Tribunal debe ceñirse a analizar las normas que la autoridad judicial actuante considera que habilitan su intervención, pues no podemos olvidar que nos encontramos ante un recurso de amparo cuyo objeto es un concreto acto de un poder público, materializado en determinadas resoluciones judiciales.; de modo que el análisis de la lesión del derecho no puede realizarse haciendo abstracción del contenido de dichas resoluciones, emprendiendo este Tribunal una tarea, para la que carece de competencia, de análisis del ordenamiento jurídico español en su conjunto» (FJ 5). Por lo demás, y en cualquier caso, debe descartarse que de la obligación de los conductores de vehículos de «someterse a las pruebas que se establezcan para la detección

de las posibles intoxicaciones por alcohol» (art. 12.2) se infiera una autorización legal suficiente para que los órganos judiciales puedan proceder a una extracción no consentida de sangre o al análisis no consentido de una muestra ya extraída.

Por ello, la incorporación al proceso de la analítica practicada y consiguiente evaluación y toma en consideración de sus resultados careció, en mi entendimiento divergente del de la mayoría en este único extremo, de habilitación legal con las condiciones mínimas suficientes requeridas por las exigencias de seguridad jurídica y certeza del derecho, lesionando el derecho a la intimidad del demandante.

Madrid, a quince de febrero de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.

**4658**

*Sala Primera. Sentencia 26/2005, de 14 de febrero de 2005. Recurso de amparo 3621-2001. Promovido por doña María Estrella Palacios Fernández frente a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimaron su demanda contra la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos sobre sanción por suministro a puntos de venta con recargo distinto.*

*Vulneración del derecho a la legalidad penal: infracción administrativa que carece de cobertura legal, no siendo suficiente una concesión administrativa en el monopolio estatal de tabacos. Voto particular.*

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

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3621-2001, promovido por doña María Estrella Palacios Fernández, representada por el Procurador de los Tribunales don Jacinto Gómez Simón y asistida por el Abogado don Alfonso Pérez Moreno, contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 6 de septiembre de 1991 y la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 16 de diciembre de 1991, confirmatoria de aquélla; contra la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de enero de 1995, desestimatoria de recurso contencioso-administrativo (núm. 302/92) interpuesto contra las mencionadas resoluciones administrativas; y contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2001, que inadmitió el recurso de casación formulado contra aquélla. Han comparecido 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 registrado en este Tribunal el 27 de junio de 2001, el Procurador de los Tribunales don Jacinto Gómez Simón, en nombre y representación de doña María Estrella Palacios Fernández, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que deriva la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La recurrente en amparo, titular de la expendeduría de tabacos núm. 4 de Aranda de Duero, fue sancionada por Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 6 de septiembre de 1991, por suministrar a puntos de venta con recargo distintos de los adscritos con la suspensión del ejercicio de la concesión durante 15 días. La sanción se impuso de acuerdo con 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. Estos preceptos desarrollan lo dispuesto en 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»).

b) Contra la resolución sancionadora formuló la demandante de amparo recurso de alzada, que fue desestimado por Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 16 de diciembre de 1991. Seguidamente interpuso recurso contencioso-administrativo en el que alegó –junto a determinados defectos de carácter formal que determinarían la invalidez de las Resoluciones impugnadas– que la sanción se habría impuesto sin que existiera la regulación de rango legal constitucionalmente exigible. El recurso contencioso-administrativo (tramitado con el núm. 302/92) fue desestimado por Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de enero de 1995.

c) En último término, contra dicha resolución judicial se interpuso recurso de casación, que fue inadmitido por Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2001, por insuficiencia de la cuantía, aunque el recurso se hubiera tramitado en la primera y única instancia como de cuantía indeterminada.

3. En la demanda de amparo la recurrente considera vulnerado el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). A su juicio, la sanción impuesta carecería de la suficiente cobertura legal y, por otra parte, no sería aplicable la doctrina que mitiga las exigencias del principio de legalidad sancionadora en los supuestos de «relaciones especiales de sujeción» porque la relación que vincula al expendedor con la Administración no tendría este carácter.

Expone la demanda de amparo que el art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos, al disponer que: «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», habría llevado a cabo una deslegalización en lo referente a la tipificación de las infracciones incompatible con las exigencias del art. 25.1 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional relativa a este derecho fundamental.

Frente a este argumento no cabría oponer, a juicio de la demandante de amparo, el alegado carácter de relación de especial sujeción del vínculo que une al concesionario con la Administración en este caso. En primer lugar, porque la jurisprudencia de este Tribunal ha sido cada vez más restrictiva en la utilización de ese concepto para extraer de él consecuencias a los efectos de distinguir entre unos supuestos y otros en cuanto a las exigencias derivadas del art. 25.1 CE (se cita, en concreto, la STC 60/2000, de 2 de marzo, relativa a un precepto de la Ley de ordenación de los transportes terrestres). En segundo lugar, porque el Dictamen del Consejo de Estado de 1 de julio de 1999 habría negado que los expendedores de tabaco se encuentren en una relación especial de sujeción con respecto al Estado. Y, por último, porque sería el legislador el que habría aportado la prueba definitiva del defecto constitucional de la citada Ley 38/1985, pues en la más reciente regulación llevada a cabo por el art. 7 de la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de ordenación del mercado de tabacos, se tipifican directamente, sin remitir a normas de rango reglamentario, las infracciones administrativas.

En atención a todo lo expuesto, concluye la demanda con la solicitud de que se dicte sentencia que otorgue el amparo interesado, que anule las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas y que declare que ha sido vulnerado el derecho reconocido en el art. 25.1 CE y que no procede imponer sanción alguna. Por otro sí se solicita también la suspensión de la ejecución de aquélla, pues, de lo contrario, el amparo constitucional perdería su finalidad.

4. Por providencia de 26 de mayo de 2003 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, conforme a lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que remitiesen, respectivamente, testimonio del recurso de casación núm. 9556-1995 y del recurso contencioso-administrativo núm. 302/92; y se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional. Asimismo, se acordaba formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que fue resuelta por ATC 299/2003, de 29 de septiembre, que accedió a la solicitud formulada.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 27 de junio de 2003, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por personado y parte al Abogado del Estado; y, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por conveniente.

6. El 11 de julio de 2003 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Procurador de los Tribunales don Jacinto Gómez Simón, en representación de doña María Estrella Palacios Fernández, en el que, en síntesis, se reproducían las argumentaciones formuladas en el escrito de demanda y se solicitaba que se otorgase el amparo interesado.

7. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones por escrito registrado en este Tribunal el 17 de julio de 2003. Tras la exposición de los antecedentes, entiende que, a la vista fundamentalmente de la doctrina contenida en la STC 60/2000, de 2 de marzo (FJ 3), debe otorgarse el amparo solicitado. El art. 8.4 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos, con independencia de que señala el núcleo de las infracciones muy graves, remite plenamente al Reglamento la tipificación del resto de las infracciones y se limita a fijar sanciones máximas, lo que supondría un incumplimiento manifiesto del principio de legalidad sancionadora, con independencia de la calificación que mereciera la relación jurídica entre la recurrente y el Estado. Por todo ello, el Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo y que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas por vulnerar el principio de legalidad sancionadora.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 18 de julio de 2003. Comienza destacando la similitud entre el presente recurso de amparo y el núm. 6842-2000, interpuesto frente a una sanción impuesta a quien es –según parece– padre de la recurrente en amparo y titular de otro estanco en Aranda de Duero. En opinión de la representación procesal de la Administración, la relación concesional remueve para un caso singular una prohibición general que afecta a todo género de comercio o distribución de las labores de tabaco. Nadie podría ignorar –y menos aún los concesionarios que asumen una relación de manera voluntaria– que no se puede comerciar con estos productos estancados sino dentro del marco específico en que se haya sido autorizado. Las diferencias entre esta situación y la derivada de cláusulas penales pactadas entre particulares o en relaciones contractuales de Derecho público (STC 141/1996, de 16 de septiembre, FJ 1) serían sólo nominales y fruto de razones históricas: en todos estos casos, la «sanción» reflejaría realmente un incumplimiento imputable de unos deberes asumidos.

El escrito concluye, tras remitir al resto de las alegaciones formuladas en el recurso de amparo núm. 6842-2000, con la solicitud de que se desestime la demanda.

9. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 17 de marzo de 2004 se acordó conceder al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la recurrente el plazo común de diez días para que alegaran lo que estimaran pertinente en relación con la posible acumulación del presente recurso de amparo y del núm. 4140-2001 al seguido bajo el núm. 6842-2000, tal como había interesado el Fiscal en el escrito de alegaciones formuladas en el recurso de amparo núm. 4140-2001. El Abogado del Estado solicitó que se acumulara el presente recurso al núm. 6842-2000. La recurrente y el Ministerio Fiscal solicitaron que se acordara la acumulación en los términos a los que se hizo referencia en la diligencia de ordenación por la que se concedió audiencia. Por ATC 364/2004, de 4 de octubre, la Sala Primera de este Tribunal acordó denegar la acumulación interesada.

10. Por providencia de 27 de enero de 2005 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente, titular de la expendeduría de tabacos núm. 4 de Aranda de Duero, fue sancionada 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 15 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».

El Ministerio Fiscal coincide, en esencia, con el planteamiento impugnatorio que realiza la demanda de amparo y solicita que éste sea otorgado. El Abogado del Estado, por el contrario, considera que el recurso debe desestimarse porque, en la relación jurídica que es la concesión, la persona a la que ésta se confiere es concededora de que su actividad sólo puede realizarse en el marco específico de lo autorizado por el título, de suerte que la sanción es la respuesta al incumplimiento de los deberes asumidos.

2. El recurso de amparo se dirige formalmente contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 6 de septiembre de 1991 (que impuso la sanción), la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 16 de diciembre de 1991 (que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra aquélla), la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de enero de 1995 (que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la sanción) y la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2001 (que inadmitió el recurso de casación formulado contra la citada Sentencia).

Hay que destacar, no obstante, que esta última Sentencia no se pronunció sobre el fondo del asunto, sino que se limitó a inadmitir el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia por insuficiencia de la cuantía –aunque el asunto se había tramitado como de cuantía indeterminada–, sin confirmar, en puridad, la resolución judicial impugnada, salvo como efecto de la mera declaración formal de que no procedía el recurso de casación. Ningún reproche puede dirigirse a la decisión de inadmisión del Tribunal Supremo –que sólo aplicó la legislación procesal relativa a la admisibilidad del recurso de casación– desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora; ni será necesario, en consecuencia, declarar su nulidad en caso de que se estimara la pretensión que se hace valer en este proceso constitucional.

3. La jurisprudencia de este Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que forma parte del contenido del derecho fundamental a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE una garantía calificada como «de carácter formal», que se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de las conductas ilícitas y reguladoras de las sanciones correspondientes, «por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término

“legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto “por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas” como “por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4)» (entre las últimas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; y 25/2004, de 26 de febrero, FJ 4).

Las exigencias derivadas del mencionado art. 25.1 CE en cuanto a la colaboración entre la ley y el reglamento y la subordinación de éste con respecto a aquélla en la específica tarea de tipificación de las infracciones han sido concretadas de forma más precisa también por la jurisprudencia de este Tribunal. La ley debe contener la «determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica» y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, «el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (SSTC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; y 132/2001, de 8 de junio, FJ 5).

Y en el marco de esta doctrina general, más concretamente, por lo que se refiere al caso que ahora examinamos, hemos declarado que «las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (*vid.*, entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y, más recientemente, STC 61/1990)» (STC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2).

4. Ya en este punto, habrá que examinar el contenido del precepto legal que sirvió de cobertura formal a la sanción impuesta a la recurrente en amparo. El art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos (Ley derogada por la posterior Ley 13/1998, de 4 de mayo, de ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria), disponía, en su apartado 3, que «mediante normas reglamentarias» se establecería «el régimen sancionador»; y su apartado 4 prescribía:

«La Delegación del Gobierno en el Monopolio procederá, previa instrucción del expediente, a revocar la concesión de los Expendedores cuando éstos incurran en infracciones muy graves, tales como las de contrabando, abandono de la actividad, cesión de la expendedoría en forma ilegal o aceptación de retribuciones no autorizadas legalmente.

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 Ministro de Economía y Hacienda.»

Si se deja de lado la regulación de las infracciones muy graves contenida en el primero de los párrafos transcritos –que no es de aplicación al caso que plantea la demanda de amparo–, es manifiesto que la remisión que el segundo párrafo realiza al Reglamento se hace fijando las sanciones máximas para el resto de los supuestos, pero sin que sea la propia Ley la que determine los elementos esenciales de las infracciones, es decir, sin una «definición básica de la conducta prohibida en la propia ley» (STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 4), de forma tal que el Reglamento aplicado para sancionar a la recurrente en amparo 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 (distintas de las muy graves del párrafo primero), lo que no puede admitirse en virtud del art. 25.1 CE.

5. Las alegaciones del Abogado del Estado, que se opone al otorgamiento del amparo, apuntan implícitamente, por una parte, a cuestionar que la suspensión de la concesión sea una verdadera sanción administrativa situada en el ámbito protegido por las garantías del art. 25.1 CE; y, por otra, a destacar las modulaciones que estas garantías debieran admitir en virtud de la especial relación existente entre el concesionario de la expendedoría y el Estado.

Ninguno de los dos argumentos puede aceptarse. Ante todo, ha de señalarse que la suspensión por 15 días de la concesión es una sanción administrativa en el sentido que generalmente viene siendo admitido. En primer término, porque es inequívoco –por su terminología y contenido– el designio de las normas legales y reglamentarias aplicadas de regular un régimen de infracciones y sanciones equivalente al vigente en multitud de ámbitos del Derecho administrativo –el art. 8.3 de la ya citada Ley 38/1985 establecía que «mediante normas reglamentarias» se establecería «el régimen sancionatorio» en la materia. Y, en segundo lugar, porque tampoco cabe duda de que en la suspensión de la concesión acordada concurre la «función represiva, retributiva o de castigo» (SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 3), con restricción de derechos «como consecuencia de un ilícito» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9), que es, en esencia, la característica destacada por la jurisprudencia de este Tribunal como específica de las sanciones.

Por último, también debe rechazarse el argumento que pretende extraer consecuencias en cuanto al alcance de las garantías del art. 25.1 CE a partir de la especial relación existente entre el concesionario de la expendedoría y el Estado. Sobre esta cuestión, ha declarado este Tribunal en la STC 132/2001, de 8 de junio (FJ 4):

a) «De las denominadas “relaciones especiales de sujeción” –también conocidas en la doctrina como “relaciones especiales de poder”– se ha ocupado ya este Tribunal en anteriores ocasiones, no ocultando que, como se dijo en la STC 61/1990, FJ 6, la distinción entre relaciones de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa. Por ello debemos considerar ahora, con la extensión que el supuesto reclama, el juego que el concepto de “relaciones especiales de sujeción” puede desempeñar en nuestra Constitución, y más concretamente en relación con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).»

b) «Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de “especial sujeción”, “de poder especial”, o simplemente “especiales”. Lo importante ahora es afirmar que la categoría “relación especial de sujeción” no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos.»

c) «Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. Y aunque este precepto no contempla explícitamente ninguna situación o relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales; así lo entendió este Tribunal –al menos de forma implícita– en relación con un preso (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2) o con un Policía Nacional (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1); también se apreció aquella modulación constitucional de derechos fundamentales en relación con un Arquitecto colegiado, haciéndose mención expresa del art. 36 CE (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Sólo tangencialmente, y sin constituir propiamente *ratio decidendi* del caso, se aludió en la STC 61/1990, FJ 8, a que un detective privado con autorización administrativa se encontraba en una “relación especial de sujeción”, aun cuando aquella relación administrativa especial no tuviera base directa en la Constitución o en una ley conforme con la Constitución. Con todo, y como también declaró este Tribunal en las SSTC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1, y 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, incluso en el ámbito de una “relación de sujeción especial” una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE.»

Pues bien, como también se concluía en el caso resuelto por la citada, y en parte trascribiendo, STC 132/2001, en el supuesto que nos ocupa ningún precepto constitucional, ni tampoco una ley conforme con la Constitución, prevén, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito económico como el de los concesionarios de expendedurías de tabaco. Por ello, también «con independencia de cómo se denomine la relación» que une a la titular de la concesión con la Administración, «no hay fundamento alguno» para que la infracción por la que se sancionó a la recurrente «carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE» (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4) pues, como se ha expuesto, «la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3)» (STC 132/2001, FJ 5); lo que no ha sucedido –con respecto a los elementos esenciales de la infracción– en el presente caso: como ya hemos visto la Ley 38/1985 se limitaba a prever –art. 8.4– la posibilidad de imponer sanciones «cuando los expendedores incurran en infracciones que se determinen en el Reglamento», sin precisar más, y con esta base exclusiva, perfectamente insuficiente, tal Reglamento –art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986– tipificaba como infracción grave el «suministro a puntos de venta con recargo, distintos de los que estuviesen obligatoriamente adscritos», siendo de añadir que ya hoy el legislador ha corregido esta anómala situación normativa con la detallada tipificación de las infracciones, incluida la relativa a los «puntos de venta con

recargo», que se contiene en el art. 7 de la ya citada Ley 13/1998.

Es procedente, por consecuencia de los razonamientos anteriores, el pronunciamiento de otorgamiento del amparo previsto en el art. 53 a) LOTC.

#### FALLO

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 doña María Estrella Palacios Fernández y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 6 de septiembre de 1991 y la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 16 de diciembre 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 18 de enero de 1995, desestimatoria de recurso contencioso-administrativo (núm. 302/92) interpuesto contra las mencionadas resoluciones administrativas.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil cinco.–María Emilia Casas Baamonde.–Javier Delgado Barrio.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo número 3621-2001, 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.

He de precisar que mi discrepancia se centra exclusivamente en el fundamento jurídico quinto y, en concreto, 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 expenduría y el Estado. Lo que ocurre es que este desacuerdo implica que el fallo hubiera debido ser, a mi juicio, desestimatorio.

Parte la Sentencia, citando la STC 132/2001, de 8 de junio (FJ 4), de que las relaciones especiales de sujeción son ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la legalidad sancionadora, si bien, en cualquier caso, incluso en el ámbito de una relación de estas características una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE (SSTC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1, y 210/1989, de 21 de diciembre, FJ 2).

Resulta pues que la jurisprudencia constitucional ha precisado, en materia de potestad sancionadora de la Administración, cuáles son las exigencias derivadas del art. 25.1 CE en cuanto a la colaboración entre la ley y el reglamento, y la subordinación de éste con respecto a aquélla en la específica tarea de tipificación de las infracciones. En los supuestos de relaciones de sujeción general, la Ley sancionadora ha de contener «la determinación

de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer», y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, «el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 132/2001, FJ 5). En los casos de relaciones de sujeción especial, por su parte, la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora sin perjuicio de que, incluso en el ámbito de estas relaciones especiales, una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE (STC 132/2001, FJ 4).

En el caso que se somete a nuestra consideración, creo que no hay duda de que las sanciones impugnadas no han conculcado la garantía formal de reserva de ley deducible del art. 25.1 CE. La cobertura legal que las normas sancionadoras aplicadas poseen vienen determinada por el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de diciembre, del monopolio fiscal de tabacos (derogada por la posterior Ley 13/1998, de 4 de mayo). Este precepto, tras indicar en su apartado 3 que mediante «normas reglamentarias» se establecería el «régimen sancionador», en su apartado 4 prescribía que «también podrá la Delegación del Gobierno imponer sanciones de hasta 200.000 pts. de multa y suspensión del ejercicio de la concesión por el 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 Ministro de Economía y Hacienda».

Como en el supuesto de la STC 219/1989, de 21 de diciembre, (FJ 3), que tenía por objeto determinadas sanciones impuestas por el Colegio de Arquitectos de Valencia y Murcia y, enalzada, por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, y en el que la norma legal habilitante era el art. 5 i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, que faculta a los mismos para «ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial», en este caso la norma legal también contiene una simple remisión a la autoridad sancionadora, vacía de todo contenido sancionador material propio. Ahora bien, como también decíamos en aquel caso, «si tal tipo de remisión resulta manifiestamente contrario a las exigencias del art. 25.1 CE, cuando se trata de las relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987 y 29/1989 mencionadas), no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial (SSTC 2/1987, de 21 de enero, y 69/1989, de 20 de abril)».

Centrándonos en el caso que ahora nos ocupa, 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 expenduría 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 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 (lo que, de hecho, ya ha ocurrido, en cuanto, como se indica en la Sentencia, el legislador ha corregido ya la situación normativa ahora analizada, con la detallada tipificación de las infracciones, incluida la relativa a los «puntos de venta con recargo», que se contiene en el art. 7 de la ya citada Ley 13/1998), 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, dieciocho de febrero de dos mil cinco.—  
Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

#### 4659

*Sala Primera. Sentencia 27/2005, de 14 de febrero de 2005. Recurso de amparo 301-2002. Promovido por don Rufino Pérez Pérez y otro frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo que les condenó por un delito de lesiones.*

*Vulneración de los derechos a un proceso con garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación sin haber celebrado vista pública (STC 167/2002).*

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

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 301-2002, promovido por don Rufino Pérez Pérez y don José Antonio Rocha Pérez, representados por el Procurador de los Tribunales don José Ángel Donaire Gómez y bajo la dirección de la Letrada doña María del Pilar Cabanillas Cabanillas, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Toledo de 17 de diciembre de 2001, recaída en el rollo de apelación núm. 35-2001, que estima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Toledo de 21 de febrero de 2001, recaída en el juicio oral núm. 85-2000, sobre delito de lesiones. Han comparecido don Julián García Pérez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Yolanda Luna Sierra y bajo la dirección del Letrado don Francisco Javier Piñas Fernández, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.