

públicos», condición que no parece correcto negar al Fiscal especial anticorrupción, pero «competentes por razón de la materia objeto de debate», expresión ésta que conduce al Ministerio Fiscal, como ya sabemos, a considerar que debe desestimarse el presente recurso de amparo porque dicho Fiscal especial no ostenta competencias en las materias que trataba la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.

De aceptarse la tesis de aquél, la Mesa de la Cámara estaría capacitada para, basándose en el citado inciso, hacer un juicio sobre si procede recabar la presencia de éstas u otras autoridades, según sean competentes o no. Resulta patente que, de acuerdo con todo lo que hemos dicho hasta ahora, tal juicio no entra dentro de las facultades del órgano de gobierno, sino que habrá de ser la Comisión, que recordemos es la que tiene la última palabra sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes, la que decida si en el debate que en ella se plantea es precisa la comparecencia de ésta u otra personalidad, sin que pueda hurtársele dicha competencia por el expediente de, a la hora de calificar y admitir a trámite un escrito, tomar una decisión que tiene que ver más con el fondo de las discusiones, que se desarrollarán en el órgano de trabajo, que con el ámbito de los requisitos procedimentales en los que, esto es indiscutible, despliega todos sus poderes la Mesa de la Cámara. La tarea de decidir sobre quién debe comparecer o no ante la Comisión corresponde, por tanto, a la Comisión misma, sobre todo en los casos en los que existen dudas como en el presente, que no quedan despejadas por la motivación de los Acuerdos. En este caso, aunque en principio pueda parecer, como sostiene el Fiscal, que el Fiscal especial anticorrupción carece de competencia sobre los derechos relacionados con el tráfico de drogas, resulta que las posibles conexiones que pudieran darse entre estas operaciones y los atribuidos al conocimiento del Fiscal especial anticorrupción no permiten descartar aquella conclusión tajante del Ministerio Fiscal y pensar que, en todo caso, puedan plantearse dudas sobre ello.

Como hemos razonado extensamente en el ya citado fundamento jurídico 7 de la STC 40/2003, de 27 de febrero, nos hallamos, también ahora, en un supuesto en el que «la Mesa de la Cámara en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite... se ha excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento de la Cámara, de conformidad con las cuáles debía de haberse limitado a verificar la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento... [porque]... las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario... estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde».

Consecuentemente, la motivación de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001 no puede reputarse suficiente y adecuada para garantizar la efectividad del *ius in officium* de los parlamentarios incluido en el art. 23.2 CE.

8. La anterior conclusión conduce necesariamente al otorgamiento del amparo, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo. Al dictarse éste nos encontramos, en efecto, con que la solicitud de comparecencia tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, al haberse disuelto las Cortes Generales y convocado elecciones generales para el 14 de marzo de 2004. Por ello, al igual que hemos hecho y explicado en las SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10, 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11, respecto a supuestos similares, no

cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados, de suerte que la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho ex art. 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.

## 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 don Jesús Caldera Sánchez-Capitán y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del art. 23.2 CE.

2.º Anular los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas del Fiscal especial anticorrupción, formulada por dicho grupo parlamentario.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril 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.

**8269**

*Sala Primera. Sentencia 91/2005, de 18 de abril de 2005. Recurso de amparo 4140-2001. Promovido por doña Begoña Alonso Salazar frente a las Sentencias de las Salas 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, por suspensión de la concesión de su expedientaría de tabacos.*

*Vulneración del derecho a la legalidad penal: STC 26/2005. 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. 4140-2001, promovido por doña Begoña Alonso Salazar, representada por el Procurador de los Tribunales don Cesáreo Hidalgo Senén y

asistida por el Abogado don José Ayllón Castro, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2001, recaída en recurso de casación núm. 5251/94, interpuesto frente a la dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 2 de febrero de 1994, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 2426/91, formulado contra la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 21 de octubre de 1991, que rebajó a treinta días la sanción impuesta por Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 5 de junio de 1991, por la que se acordó la suspensión del ejercicio durante cuarenta y cinco días de la concesión de expendedoría de tabacos núm. 81 de Bilbao, de la que es titular la 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 19 de julio de 2001, el Procurador de los Tribunales don Cesáreo Hidalgo Senén, en nombre y representación de doña Begoña Alonso Salazar, 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 expendedoría de tabacos núm. 81 de Bilbao, le fue impuesta por Resolución de la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos de 5 de junio de 1991 (expediente núm. 24/90) la sanción de suspensión de la concesión administrativa durante cuarenta y cinco días (comprendidos entre el 18 de septiembre de 1991 y el 1 de noviembre de 1991, 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 se interpuso recurso de alzada, que fue estimado parcialmente por Resolución de 21 de octubre de 1991 del Subsecretario de Economía y Hacienda, que rebajó la sanción a treinta días de suspensión de la concesión.

b) Planteado recurso contencioso-administrativo contra dichas Resoluciones, que se tramitó con el núm. 2426/91 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fue desestimado por Sentencia de 2 de febrero de 1994. La Sala rechaza que exista la lesión del art. 25.1 CE alegada por la 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 reguladora del estatuto concesional de las expendedorías 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 SSTC 50/1983, 56/1984, 66/1984 y 61/1990, entre otras, por lo que ha de entenderse cumplido el principio de legalidad en materia sancionadora.

c) Contra esta Sentencia interpuso la demandante recurso de casación (núm. 5251/94), siendo declarado inadmisibles y en consecuencia desestimados por Sentencia de 20 de junio de 2001 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La Sala entiende que, aun cuando el pleito se tramitara como de cuantía indeterminada, el valor de la pretensión

viene determinado por la ausencia de percepción de beneficios durante los treinta días de suspensión de la concesión de la expendedoría que se establece como sanción, no estimándose que tal pérdida de beneficios supere la cuantía de seis millones de pesetas exigida por el art. 93 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) de 1956, a la sazón aplicable, para acceder a la casación.

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 la recurrente, porque ha sido sancionada 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, sin que pueda aplicarse la relativización introducida por el Tribunal Constitucional en relación con las sanciones en relaciones especiales de sujeción, porque esto no justifica la absoluta deslegalización del régimen sancionador, como el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar en STC 60/2000, de 2 de marzo. 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 de los expendedores de tabaco y timbre, sin remitirse a la norma reglamentaria, lo que corrobora la tesis que se mantiene.

Asimismo alega la recurrente que la Sentencia dictada por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues no sería compatible con ese derecho fundamental que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación mediante Sentencia transcurridos casi siete años desde que se interpuso dicho recurso, sin conceder la oportunidad de formular alegaciones sobre la admisibilidad del mismo y con fundamento en una interpretación restrictiva y contraria al principio *pro actione* del requisito procesal de la cuantía exigible para recurrir en casación.

Mediante otrosí, de conformidad con el art. 56 LOTC, solicita la demandante que se acuerde la suspensión de las resoluciones administrativas y judiciales recurridas, porque su ejecución haría perder al amparo su finalidad, toda vez que el cierre de la expendedoría de tabacos durante treinta días supondría un perjuicio no susceptible de reparación, sin que la suspensión interesada produzca perturbación alguna para los intereses generales.

4. Por providencia de 6 de febrero de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, habiéndose ya remitido a este Tribunal por los órganos judiciales concernidos las actuaciones respectivas, se acordó el emplazamiento de la Abogacía del Estado para que en el plazo de diez días pudiera comparecer en este procedimiento. Asimismo se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la recurrente, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniese.

Por providencia de la misma fecha se ordenó formar la correspondiente pieza separada de suspensión que, tras las pertinentes alegaciones, fue resuelta por ATC 402/2004, de 2 de noviembre, por el que se acuerda suspender la ejecución de las resoluciones judiciales y administrativas impugnadas en amparo.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 5 de marzo de 2004, interesando la desestimación del recurso de amparo. Entiende el Abo-

gado del Estado, en primer lugar, que debe rechazarse la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a los recursos. Nada impide que en la Sentencia que declare no haber lugar al recurso de casación se aprecien razones que hubieran podido justificar su inadmisión por Auto, lo mismo que sucede en materia de recurso de amparo (por todas, SSTC 39/2003, 69/2003, 87/2003 y 188/2003), y el razonamiento por el que la Sentencia del Tribunal Supremo que se impugna en amparo declara la inadmisión del recurso de casación, esto es, por no llegar a la cuantía casacional mínima exigida, se funda en una causa de inadmisión legalmente prevista y razonablemente aplicada, lo que satisface plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo demás, este derecho no resulta vulnerado por la dilatada pendencia en la resolución del recurso de casación, debiendo notarse que la demandante no alega la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), sin duda en atención a la conocida doctrina constitucional que señala que no ha lugar a aducir esta queja cuando el proceso ya ha concluido, amén de que es preciso haber instado previamente el fin de la dilación al órgano judicial que la haya cometido.

Por lo que se refiere a la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), el Abogado del Estado rechaza igualmente que haya existido dicha lesión, pues la relación que liga a los concesionarios de expendurías 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 sancionada la 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. No obstante, aunque esta tesis no fuese aceptada, hay que tener en cuenta que el catálogo de infracciones establecido por el Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, se limita a ejecutar obedientemente un encargo expreso del legislador, por lo que ninguna vulneración del art. 25.1 CE puede ser imputada a las resoluciones administrativas impugnadas, que no hicieron sino aplicar escrupulosamente lo establecido en el art. 27.8 del citado Real Decreto 2738/1986, en cumplimiento del principio de legalidad en la actuación administrativa (arts. 9.3 y 103.1 CE).

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 del monopolio estatal, siendo una situación próxima a la del concesionario comercial. Por ello, si la variable independiente (condiciones de concesión y funcionamiento de las expendurías), por decisión del legislador de 1985, debe ser establecida por el reglamento, la variable dependiente (la determinación de las infracciones para asegurar esas condiciones) habrá también de ser regulada reglamentariamente. En definitiva (atendiendo a lo que resulta del agregado Ley más Reglamento) ha de entenderse que con tal agregado o conjunto normativo se satisface tanto la garantía material como la formal, ínsitas en el art. 25.1 CE. En fin, la necesaria autorización previa para la venta con recargo y la adscripción a las expendurías de los puntos de venta con recargo son mandatos legales expresamente contenidos en el art. 8.1 de la Ley 38/1985, estando destinados a ser desarrollados reglamentariamente (art. 8.3 de la Ley 38/1985) y garantizados por vía sancionadora reglamentaria (art. 8.4 de la Ley 38/1985), por lo que debe entenderse que se cumplen las exigencias del art. 25.1 CE (STC 25/2002).

6. El 11 de marzo de 2004 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Señala éste que el examen de las quejas de la

recurrente debe comenzar por la relativa a la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y que tal queja debe ser desestimada, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que señala que el principio *pro actione* no opera con la misma intensidad cuando se refiere al acceso a la jurisdicción que cuando se refiere al acceso a los recursos (salvo en el ámbito penal), de suerte que el canon de control de constitucionalidad en materia de decisiones de inadmisión de recursos se limita a verificar si el razonamiento de la resolución judicial incurre en arbitrariedad, manifiesta irrazonabilidad o error patente, sin que el razonamiento contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada pueda reputarse lesivo del art. 24.1 CE conforme a dicho canon de control.

En cuanto a la vulneración del art. 25.1 CE, señala el Fiscal que la infracción por la que ha sido sancionada la recurrente se encuentra tipificada en el art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, norma reglamentaria que pretende encontrar cobertura legal en el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos, lo que no puede ser aceptado, pues, aun cuando pudiera entenderse que las expendurías de tabaco y timbre se encontraban en una relación de sujeción especial con la Administración del Estado, es lo cierto que la mayor flexibilización del principio de legalidad sancionadora reconocido por la doctrina constitucional en los supuestos en que existe una relación de sujeción especial (STC 61/1990, por todas), no puede llegar hasta el punto de habilitar a la Administración para establecer con toda discrecionalidad y por vía reglamentaria el conjunto de conductas que se reputen como infracciones al régimen jurídico establecido en la materia. De acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 60/2000, 100/2003, 161/2003 y 193/2003, por todas), en el terreno de la tipificación de infracciones, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley. Tal exigencia inexcusable no se cumple en el caso de la remisión al reglamento que efectúa la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, reguladora del monopolio de tabacos, para la tipificación de infracciones. En consecuencia, el catálogo de infracciones establecido por el Real Decreto 2738/1986, de 12 de diciembre, lesiona el principio de tipicidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y, por ende, se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, al haber sido sancionada conforme a la infracción tipificada en el art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986, que carece de cobertura legal, por lo que debe ser otorgado el amparo solicitado por este motivo, anulando las resoluciones judiciales y administrativas impugnadas.

Mediante otrosí, el Ministerio Fiscal solicitó, invocando el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de amparo a los tramitados con los números 6842-2000 y 3621-2001.

7. 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 a la recurrente, al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado para que alegaran cuanto considerasen oportuno acerca de la acumulación interesada por el Ministerio Fiscal del presente recurso de amparo con los tramitados con los números 6842-2000 y 3621-2001 en esta misma Sala.

El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado formularon alegaciones interesando la acumulación del presente recurso de amparo a los tramitados con los números 6842-2000 y 3621-2001. La recurrente no formuló alegaciones. Por ATC 364/2004, de 4 de octubre, la Sala Primera acordó denegar la mencionada acumulación.

8. Por providencia de 14 de abril de 2005 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente en amparo, titular de la expendeduría de tabacos núm. 81 de Bilbao, 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 cuarenta 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. Interpuesto recurso de alzada, el Subsecretario de Economía y Hacienda en aplicación de los mismos preceptos citados rebajó, sin embargo, la sanción a una suspensión de la concesión durante treinta días.

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.

Aparte de la vulneración del principio de legalidad sancionadora que la demanda de amparo imputa a todas las resoluciones (administrativas y judiciales) impugnadas, la recurrente considera también que, en concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo que inadmitió el recurso de casación habría conculcado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a los recursos.

2. Así planteado el objeto del presente recurso de amparo, el examen de las cuestiones suscitadas ha de comenzar, de conformidad con la doctrina de este Tribunal que otorga prioridad a aquellas quejas de cuya estimación pudiera derivarse una retroacción de actuaciones (por todas, SSTC 56/1998, de 16 de marzo, FJ 2; 19/2000, de 31 de enero, FJ 2; 70/2002, de 3 de abril, FJ 2; 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 2; y 42/2004, de 23 de marzo, FJ 3), por la formulada en segundo lugar en la demanda de amparo, esto es, la referida a la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que se imputa a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que acordó la inadmisión del recurso de casación interpuesto por la demandante, al estimar que la cuantía del pleito no alcanzaba la *summa gravaminis* de seis millones de pesetas exigida por el art. 93 b) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA 1956, a la sazón aplicable) para acceder al recurso de casación.

Para dar respuesta a esta queja debemos recordar que desde la Sentencia 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5, este Tribunal ha venido afirmando de manera reiterada que «el acceso a los recursos tiene una relevancia constitucional distinta a la del acceso a la jurisdicción. Mientras que el derecho a la obtención de una resolución judicial razo-

nada y fundada goza de una protección constitucional en el art. 24.1 CE, el derecho a la revisión de esta resolución es, en principio, y dejando a salvo la materia penal, un derecho de configuración legal al que no resulta aplicable el principio *pro actione*» (SSTC 181/2001, de 27 de septiembre, FJ 2; 230/2001, de 26 de noviembre, FJ 2; 89/2002, de 22 de abril, FJ 2). Expresado en otros términos, el sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le otorga cada una de las leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales, que en el caso que analizamos no es otra que la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, aplicable al caso enjuiciado. Estas leyes pueden establecer distintos requisitos procesales para la admisión de los recursos, cuya interpretación es competencia exclusiva de los Jueces y Tribunales ordinarios, sin que, como regla general, en el ejercicio de la misma el art. 24.1 CE les imponga más limitaciones que las derivadas del canon del error patente, la arbitrariedad o la manifiesta irrazonabilidad, de suerte que cuando se alega el derecho de acceso a los recursos, el control constitucional de esas resoluciones es meramente externo y debe limitarse a comprobar si tienen motivación y si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica (por todas, SSTC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; 285/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 181/2001, de 17 de septiembre, FJ 3; 46/2004, de 23 de marzo, FJ 4).

Por otra parte, el respeto que, de manera general, ha de observarse en relación con las decisiones de los órganos judiciales adoptadas en el ámbito de la interpretación y de la aplicación de la legalidad ordinaria, «debe ser, si cabe, aún más escrupuloso cuando la resolución que se enjuicia es. del Tribunal Supremo –a quien está conferida la función de interpretar la ley ordinaria (también, evidentemente, la procesal) con el valor complementario del ordenamiento que le atribuye el Código civil (art. 1.6)–, y ha sido tomada en un recurso, como el de casación, que es extraordinario y está sometido en su admisión a rigurosos requisitos, incluso de naturaleza formal (SSTC 58/1995, 160/1996 y 125/1997)» (STC 119/1998, de 4 de junio, FJ 2).

A la vista de la citada doctrina, no se advierte en el presente caso vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE. La Sentencia del Tribunal Supremo decide la inadmisión del recurso de casación atendiendo a que, aun cuando el pleito se tramitó como de cuantía indeterminada, el valor de la pretensión viene determinado por la ausencia de percepción de beneficios en la expendeduría de tabacos durante los treinta días de sanción de suspensión de la concesión, no estimándose que dicho lucro cesante supere la cuantía de seis millones de pesetas exigida para acceder a la casación por el art. 93 b) LJCA 1956. Esta fundamentación no resulta en modo alguno arbitraria, errónea o irrazonable desde el punto de vista lógico. Antes bien se trata de una resolución judicial motivada, basada en una causa legal de inadmisión y sustentada en una apreciación de las circunstancias concurrentes en el caso que la demandante en absoluto ha contradicho. Por ello, la queja formulada por la recurrente sobre la pretendida lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a los recursos, debe ser rechazada.

3. Descartada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, queda por abordar la alegación relativa a la lesión del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En este punto el caso que ahora se somete a la consideración de este Tribunal es –en lo relevante– idéntico a los resueltos recientemente por las SSTC 26/2005, de 14 de febrero, y 54/2005, de 14 de marzo, que estimaron el amparo solicitado al considerar, en síntesis, que la norma reglamentaria aplicada para sancionar «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 expendedoría 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 CE» (STC 26/2005, FJ 5). Procede remitir en lo demás a la fundamentación de la citada STC 26/2005, de 14 de febrero.

Como también se declaró en la STC 26/2005 (FJ 2), la estimación de las pretensiones formuladas con apoyo en el art. 25.1 CE no debe conducir, sin embargo, a la declaración de nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada, dado que dicha 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».

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo promovido por doña Begoña Alonso Salazar y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente en amparo 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 5 de junio de 1991 y de la Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 21 de octubre de 1991; así como de la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 1994, desestimatoria de recurso contencioso-administrativo núm. 2426-1991.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril 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 4140-2001, 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.

Mi Voto particular coincide con el formulado en los recursos de amparo núm. 3621-2001, en el que dictó la Sala la STC 26/2005, de 14 de febrero, y núm. 6842-2000, en el que dictó la Sala la STC 54/2005, de 14 de marzo, 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 expendedoría 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 expendedoría 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 dieciocho de abril de dos mil cinco.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Firmado y rubricado.

#### 8270

*Sala Segunda. Sentencia 92/2005, 18 de abril de 2005. Recursos de amparo 2156-2002 y 4720-2002 (acumulados). Promovidos por don Pedro Manuel Rubio Nicolás respecto a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de un Juzgado Central que desestimaron su demanda contra el Director del Centro Penitenciario de Melilla sobre reintegro de indemnización de residencia.*

*Vulneración del derecho a la libertad sindical: menoscabo económico por razón de la actividad sindical en Murcia de un funcionario con destino en Melilla (STC 191/1998). Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado