

que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado índice. Tanto más cuando, como hemos dicho con anterioridad, la fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus disponibilidades presupuestarias» (STC 104/2000, FJ 7).

Finalmente, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no puede tacharse de arbitraria la norma impugnada puesto que «posee una finalidad razonable dado que es una especificación de la LHL, que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 22 de marzo, FJ 13)» (STC 104/2000, FJ 8).

Por las razones transcritas, debe pues rechazarse la segunda cuestión planteada por la Sala.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

12765 *Sala Segunda. Sentencia 132/2001, de 8 de junio de 2001. Recurso de amparo 1608/2000. Promovido por don Juan Carlos Serrano Prieto frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid que confirmó un Decreto del Ayuntamiento de Madrid que había suspendido su licencia de auto-taxi por tres meses.*

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial; vulneración del derecho a la legalidad penal: suspensión de licencia que es sanción, que no se justifica por una relación de especial sujeción, y que carece de cobertura legal, no siendo suficiente la ordenanza municipal. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano,

don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1608/2000, promovido por don Juan Carlos Serrano Prieto, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Marsal Alonso y asistido por la Abogada doña Rosario Villas de Antonio, contra Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000 (procedimiento núm. 245/99), confirmatoria de Decreto del Ayuntamiento de Madrid, de 18 de agosto de 1998, luego ratificado por nuevo Decreto del Alcalde de Madrid, de 15 de enero de 1999, por el que se imponía al hoy recurrente la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses. Ha comparecido el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por el Letrado don Alfonso Martínez Alés. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 20 de marzo de 2000, don Juan Carlos Serrano Prieto, representado por la Procuradora doña Rocío Marsal Alonso y asistido por la Letrada doña Rosario Villas de Antonio, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000 (procedimiento núm. 245/99), por la que se confirmaba la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses, sanción ésta impuesta por Decreto del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, de 18 de agosto de 1998, luego confirmada por Decreto del Alcalde de Madrid de 15 de enero de 1999.

2. Los hechos de los que trae causa el recurso de amparo son, expuestos de forma sintética, los siguientes:

a) El 29 de diciembre de 1997, hacia las 12 horas, un Agente de la Policía Municipal de Madrid, de servicio en el aeropuerto de Barajas, inspeccionó el vehículo auto-taxi con matrícula M-4688-MN y licencia núm. 9819, del que resultó ser titular don Juan Carlos Serrano Prieto. En aquella inspección el Agente de la Policía Municipal constató, entre otras cosas, que sobre la guantera del vehículo se encontraba un talonario con cincuenta recibos no oficiales. Este hecho se refleja en la correspondiente acta, de la que se da traslado al Oficial Jefe de la Unidad de Tráfico núm. 4.

b) A la mencionada acta sigue la denuncia, formulada por el Adjunto al Jefe de la Sección de Autotaxis del Ayuntamiento de Madrid, de infracción del art. 51.II.1 de la Ordenanza Municipal para el Servicio Urbano del Transporte, denuncia de la que se dio traslado al titular del vehículo el día 19 de mayo de 1998, con simultánea apertura de un plazo de quince días para alegaciones. En el pliego de descargo, fechado el 5 de mayo de 1998 y redactado por el propio denunciado, se dice textualmente que «en el día referido en la denuncia en ningún momento los agentes me comunicaron la existencia del talonario en mi coche y en las diligencias practicadas y paralización del coche tampoco. Dicho talonario nunca [h]a estado en mí». Recibido el pliego de descargos, el Jefe de la Sección de Autotaxis solicitó nuevo informe

complementario sobre los hechos, lo que dio lugar a la ratificación del Agente denunciante en escrito fechado el 16 de junio de 1998.

c) En escrito fechado el 17 de agosto de 1998 el Jefe del Departamento de Circulación y Transportes consideró que los hechos denunciados no habían sido desvirtuados por las alegaciones del denunciado y que eran constitutivos de la falta grave tipificada en el art. 51.II.1 de la Ordenanza Municipal reguladora del Servicio («No respetar los horarios de servicio fijados o cualquier otra norma de organización o control establecida»), por lo que proponía la imposición de la sanción prevista para las faltas graves en su grado mínimo. Conforme a la anterior propuesta de resolución, el Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid dictó el Decreto de 18 de agosto de 1998 por el que se imponía al denunciado la suspensión de la licencia de autotaxi por tres meses. Esta resolución fue notificada al infractor el 14 de noviembre de 1998.

d) Don Juan Carlos Serrano Prieto interpuso el 10 de diciembre de 1998 recurso de alzada contra la resolución sancionadora. Alega en este recurso el sancionado, en primer lugar, que en ningún momento habría quedado acreditada la posesión de los talonarios y como prueba de esta afirmación solicita la expedición de testimonio del mencionado talonario y un careo con el Agente denunciante; en relación con las pruebas propuestas el recurrente invocó el derecho a utilizar todos los medios de prueba necesarios y a un procedimiento contradictorio (art. 24 CE). También pidió el recurrente, en la misma alzada, que se le diera traslado de todas las pruebas obrantes en el expediente. El Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid acordó, por Decreto de 15 de enero de 1999, desestimar el recurso de alzada, toda vez que la denuncia de la Policía Municipal había sido ratificada y que el talonario no oficial obraba en el expediente. La anterior resolución fue notificada al recurrente el 2 de febrero de 1999.

e) Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto de 7 de abril de 1999 por el que acordaba remitir las actuaciones al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que por turno correspondiera. Finalmente, don Juan Carlos Serrano Prieto presentó su demanda contencioso-administrativa en 22 de diciembre de 1999 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, pretendiendo en ella la revocación de la sanción. Se fundamenta esta pretensión, en primer lugar, en la falta de prueba de los hechos sancionados pues sólo habrían quedado acreditados por medio de la denuncia de la Policía Municipal; de esta falta de prueba deduce el demandante una infracción del art. 129 LPC, así como del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). En segundo lugar alegaba el demandante la infracción de derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al basarse la sanción en una infracción tipificada únicamente en una Ordenanza Municipal (de 28 de diciembre de 1979). Contesta el Ayuntamiento de Madrid que en el procedimiento administrativo hubo prueba de cargo, por lo que fue respetada la presunción de inocencia. La prueba había consistido en la denuncia ratificada de la Policía Municipal y en la aportación al expediente de una factura falsa; tal falsedad resultaría de la falta de número de licencia troquelado, y de la falta de un número propio y único para cada factura, de manera que en realidad las facturas serían fotocopias manipuladas de una única factura oficial. Contesta también el Ayuntamiento que la Policía Municipal no pudo inventar el talonario de facturas falsas, pues las facturas oficiales —luego manipuladas— sólo están al alcance de

los taxistas. Añade el Ayuntamiento que la infracción bien pudiera haber determinado la retirada de la licencia y que la opción por una sanción de suspensión temporal habría tenido por fin permitir al taxista el ejercicio de su profesión.

f) Por Sentencia de 25 de febrero de 2000 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid desestimó íntegramente la demanda de don Juan Carlos Serrano Prieto.

g) El 15 de junio de 2000 el Jefe de la Sección de Autotaxis del Ayuntamiento de Madrid requirió a don Juan Carlos Serrano Prieto para que en el plazo de diez días aportara certificado de levantamiento de aparato taxímetro; esta resolución fue notificada el 27 de junio de 2000. El 6 de julio de 2000 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Madrid una solicitud de suspensión cautelar de ejecución de la sanción en tanto se resolvía por el Tribunal Constitucional el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia de 25 de febrero de 2000. Una petición de idéntico alcance se formuló ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid.

3. El demandante de amparo invoca los arts. 14, 24.1 y 25.1 CE, supuestamente vulnerados por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000, que impugna. Si bien la invocación de derechos fundamentales está referida a la citada Sentencia, en el suplico de la demanda se pretende también la revocación del Decreto del Concejal Delegado del Área de Circulación y Transportes de 15 de enero de 1998. La denuncia de vulneración de derechos fundamentales se argumenta de la siguiente forma:

a) La invocación de los derechos a la igualdad (art. 14 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) se fundamenta en la imposibilidad de que por Reglamento, y menos aún por la Ordenanza Municipal reguladora de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, de 28 de diciembre de 1979, se fije un régimen sancionador distinto del de la Ley que desarrolla. En apoyo de este alegato cita el recurrente una Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1995, así como dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 9 de julio de 1998 y de 13 de julio de 1999. El trato al recurrente de forma distinta a como hicieron las anteriores Sentencias en casos de sanciones a otros taxistas contendría una infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE).

b) La denuncia de vulneración del art. 24.1 CE se cifra por el recurrente en que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no siguió el criterio interpretativo sentado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 1998 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1995, máxime cuando el art. 86.2 LJCA dispone que la Sentencia que anule una disposición administrativa producirá efectos para las personas afectadas.

4. El demandante de amparo solicitó, por escrito registrado en este Tribunal el 6 de abril de 2000, la suspensión cautelar de ejecución de la Sentencia impugnada. La Sala Primera acordó, por Auto de 30 de octubre de 2000, suspender la ejecución de la sanción de privación temporal de licencia de auto-taxi impuesta en vía administrativa.

5. La Sección Primera acordó, por providencia de 24 de julio de 2000, admitir a trámite la demanda de amparo. En consecuencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, la Sección requirió al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid y al Área de Policía Municipal, Tráfico e Infraestructuras del Ayun-

tamiento de Madrid para que en el plazo de diez días remitieran testimonio de, respectivamente, el recurso contencioso-administrativo núm. 566/97 y el expediente sancionador núm. 224/98, interesándose al tiempo el emplazamiento a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, para que en plazo de diez días pudiesen comparecer en el proceso constitucional.

6. Por medio de diligencia de ordenación de 30 de octubre de 2000 se tuvo por personado al Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador don Luis Fernando Granados Bravo, conforme a lo solicitado en escrito registrado en este Tribunal el 5 de septiembre de 2000.

7. Por providencia de la Sala Primera, de 6 de abril de 2001 se acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones remitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, así como el remitido por el Área de Policía Municipal, Tráfico e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid. En la misma resolución se señaló para celebración de vista oral del recurso el día 30 de mayo de 2001, a las 11:00 horas.

8. En el día y hora señalados se constituyó la Sala Primera del Tribunal, declarando su Presidente que se procedía a celebrar vista pública, compareciendo el Ministerio Fiscal y las partes oportunamente personadas. Tras la dación de cuenta por la Secretaria Judicial de la tramitación del proceso, se inició la vista con el alegato de la defensa demandante, que reiteró la exposición fáctica y los motivos de amparo ya expuestos en el recurso de amparo, si bien esta vez con mayor detención en la invocada vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). Alegó, en este sentido, que el art. 25.1 CE contiene una doble garantía: de predeterminación de las conductas sancionables y de que aquella tipificación se encuentre en normas de rango legal. Hizo hincapié esta vez en la falta de predeterminación legal de la sanción de suspensión temporal de la licencia de auto-taxi.

9. El Letrado del Ayuntamiento de Madrid inició su turno de palabra con una exposición general sobre el sector del taxi en Madrid, y sobre su ordenación en el Reglamento Nacional del Taxi, de 1979, y en la posterior Ordenanza Municipal, también de 1979. En el curso de aquella exposición sostuvo el Letrado del Ayuntamiento que el titular de una licencia de auto-taxi se encuentra en una situación jurídica especial, definida por la licencia y aceptada por el propio interesado. A partir de lo expuesto el Letrado del Ayuntamiento sostuvo que ni el art. 25.1 CE ni el art. 14 CE habían sido infringidos en el caso, por lo que pidió la denegación del amparo:

a) En relación con el art. 25.1 CE señaló el Letrado del Ayuntamiento que la reserva de Ley sancionadora en ningún caso lleva a exigir que todas las conductas sancionables estén definidas con precisión en la Ley; citó al respecto la STC 83/1984 y el Voto particular del Magistrado don Fernando Garrido Falla en la STC 60/2000. Menos aún sería exigible aquella predeterminación legal en el marco de una relación de sometimiento especial, como la que vincula al taxista con el Ayuntamiento. Destacó también el Letrado del Ayuntamiento que el Reglamento Nacional del Taxi, de 1979, del cual es desarrollo la Ordenanza Municipal madrileña, no había sido declarado inconstitucional (a diferencia de la regulación estatal supletoria sobre transporte urbano, contenida en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y anulada por la STC 118/1996). Añadió el Letrado que, en todo caso, varias Leyes daban cobertura a la sanción impuesta: en primer lugar, la Ley

de la Comunidad de Madrid sobre transportes urbanos; en segundo lugar, la Ley 26/1984, General para Defensa de los Consumidores y Usuarios, que tipifica la contravención de la normativa sobre precios; y por último, la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1998, de Protección de los Consumidores, en sus arts. 50.10 y 63.

b) En relación con la invocación del art. 14 CE alegó el Letrado del Ayuntamiento de Madrid que ninguna Sentencia había anulado, en supuestos similares, sanciones impuestas por vulneración de la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid. Se refirió primero el Letrado a varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, si bien no precisó su referencia. Hizo alusión, en cambio, a la existencia de diversas Sentencias —sin más precisión— que venían confirmando sanciones municipales en materia de auto-taxi y donde se aludía a la existencia de una relación especial de sujeción. Se detuvo el Letrado, por último, en un caso —del que no dio más referencias— en el que se había anulado una sanción municipal a un taxista por vulneración del principio *ne bis in idem*, y donde la reserva de Ley sancionadora sólo mereció una consideración *obiter dictum*.

10. Intervino, por último, el representante del Ministerio Fiscal, para sostener en su alegato la procedencia de otorgar el amparo por infracción del art. 25.1 CE, si bien sólo en lo que se refiere a la exigencia de predeterminación legal de las sanciones. Aludió el Ministerio Fiscal, con carácter preliminar, a que la vía judicial previa al amparo constitucional había sido agotada —por no ser posible el recurso de apelación— y ello pese a la paradoja de que aunque el proceso contencioso se condujo por procedimiento ordinario el litigio sólo versó sobre derechos fundamentales. En relación con los distintos motivos de amparo el Ministerio Fiscal alegó lo siguiente: La invocación del art. 14 CE no iba acompañada, a juicio del Ministerio Fiscal, de un término de comparación válido, pues las Sentencias mencionadas por el recurrente provenían del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y del Tribunal Supremo, órganos judiciales en todo caso diversos del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 6 de Madrid. La queja de infracción del art. 24.1 CE carecía de sustantividad propia, pues lo que propiamente se argumentaba bajo aquella invocación era una lesión del derecho a la legalidad sancionadora, protegido por el art. 25.1 CE.

11. Especial atención prestó el Ministerio Fiscal a la alegada infracción del art. 25.1 CE, comenzando con una exposición de la doctrina de este Tribunal, citando expresamente las SSTC 2/1987, 42/1987, 87/1985 y 61/1990. Concluyó el Ministerio Fiscal que el Tribunal Constitucional había matizado el alcance del art. 25.1 CE en determinados ámbitos, pero sin llegar nunca a la completa eliminación de la garantía de previa determinación legal de las infracciones y sus sanciones. Tras esta introducción general dos grupos de consideraciones merecieron la atención del Ministerio Fiscal:

a) Empezó refiriéndose a la doctrina constitucional sobre los reglamentos sancionadores preconstitucionales; pero consideró inaplicable aquella doctrina al caso, por la simple circunstancia de que tanto el Reglamento Nacional del taxi como la Ordenanza Municipal madrileña datan de 1979. También se refirió el Ministerio Fiscal a la exclusión del ámbito de protección del art. 25.1 CE de ciertas resoluciones no propiamente sancionadoras (como multas coercitivas y recargos tributarios) y citó varios AATC donde se había considerado que la suspensión de ciertas licencias municipales (de apertura) no era propiamente una sanción; se trata de los AATC 907/1987; 1107/1988; y 408/1998. Ello

no obstante, también aludió el Ministerio Fiscal a la STC 61/1990, en la que el Tribunal consideró que la revocación de la licencia para ejercer como detective privado sí era una sanción a los efectos del art. 25.1 CE. Consideró el Ministerio Fiscal que la suspensión municipal de la licencia de auto-taxi por tres meses sí era propiamente una sanción, fundamentalmente porque la privación de la licencia por un tiempo fijo (tres meses) era independiente de la conducta subsiguiente del sancionado, lo que permitía distinguir claramente la sanción impuesta de una multa coercitiva. Con cita de la STC 2/1987 se refirió el Ministerio Fiscal a la modulación del alcance del art. 25.1 CE en las relaciones especiales de sujeción —como era el caso del servicio público de transporte en auto-taxi— si bien añadió que aquella modulación no podía en ningún caso llegar a la eliminación de la reserva de Ley sancionadora.

b) En el caso que nos ocupa el Ministerio Fiscal consideró que la infracción sí encontraba cobertura legal en la legislación de ordenación de los transportes terrestres de 1987 (LOTT): en la infracción grave del art. 141 j) LOTT o en la infracción leve del art. 142 l) LOTT. Sin embargo, en lo que hace a la predeterminación de las sanciones el Ministerio Fiscal no identificó cobertura legal alguna: no lo sería el art. 143.2 LOTT, pues este precepto sólo prevé la sanción de suspensión para infracciones muy graves (y no para las graves, como era el caso). De esta forma concluyó el Ministerio Fiscal que se había infringido el art. 25.1 CE, por lo que pidió el otorgamiento del amparo.

12. Terminada la intervención del Fiscal y de las partes personadas, el Presidente concedió la palabra a todos ellos, a fin de precisar hechos y conceptos, si lo estimaban oportuno. Intervinieron, con esta finalidad, por el mismo orden en que habían expuesto sus alegaciones. El Magistrado Ponente tomó la palabra para solicitar del Letrado del Ayuntamiento de Madrid la aclaración de dos cuestiones: si su referencia a una relación administrativa especial entre el taxista y el Ayuntamiento aludía a lo que normalmente se conoce como relación administrativa de especial sujeción; y que precisase la cita de las Leyes mencionadas por el Letrado. A la primera pregunta el Letrado contestó afirmativamente; en relación con la segunda cuestión precisó que se había referido a la Ley 26/1984, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios; a la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio, de Defensa de los Consumidores; y a la Ley de Transportes de la Comunidad de Madrid.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se expone detalladamente en los antecedentes, el demandante de amparo denuncia la vulneración de sus derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1) efectuada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000, que confirmó la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses, impuesta por el Ayuntamiento de Madrid con base en el art. 54.B.1 de la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, de 28 de diciembre de 1979. El hecho sancionado consistía en que el conductor del auto-taxi portaba sobre la guantera un talonario de facturas falsas, conducta ésta que fue subsumida en el tipo de infracción grave del art. 51.II l) de la Ordenanza Municipal: «No respetar los horarios de servicios fijados o cualquier otra norma de organización o control establecida».

Se está, en realidad, ante un recurso de amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC). En efecto, si bien el demandante

de amparo invoca los arts. 14, 24.1 y 25.1 CE en relación con la Sentencia, sin embargo, según se deduce de los argumentos impugnatorios y del propio suplico de la demanda, debe concluirse que lo cuestionado es tanto la resolución administrativa sancionadora como la posterior Sentencia, ya citada.

2. Debemos abordar, en primer lugar, la alegada infracción de los arts. 14 y 24.1 CE. Ambos motivos de amparo, referidos a la Sentencia impugnada, deben ser rechazados. Es reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la invocación del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE) debe ir acompañada de términos de comparación idóneos, y no lo son las resoluciones dictadas por órganos judiciales distintos (entre otras, STC 36/2000, de 14 de febrero, FJ 3). En el presente caso el recurrente cita una Sentencia del Tribunal Supremo y otra del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Es claro que estamos ante órganos judiciales distintos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, por lo que la invocación del art. 14 CE debe ser rechazada. También la invocación del art. 24.1 CE carece de todo fundamento: la demanda de amparo se limita a afirmar que la separación del criterio seguido por otros órganos judiciales en relación con sanciones a taxistas (así, las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) lesiona su derecho a la tutela judicial efectiva. Pues bien, a la vista de los términos en que se formula este reproche de inconstitucionalidad, y conforme a la doctrina invariable de este Tribunal, en forma alguna podemos considerar que la alegada divergencia entre Sentencias de distintos órganos judiciales supone una infracción del art. 24.1 CE.

3. Procede pasar al examen de la alegada vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). De forma sucinta alega el demandante que la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi vulnera el art. 25.1 CE porque los preceptos de la Ordenanza Municipal madrileña de 1979 que preveían la infracción apreciada y la sanción impuesta carecen de la cobertura de una norma con rango de Ley. El Ministerio Fiscal considera que la infracción tipificada por la Ordenanza Municipal sí encuentra cobertura en la Ley (en concreto, en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres: LOTT), pero no así la sanción impuesta.

Para el juicio ex art. 25.1 CE es necesario detenerse, antes de nada, en dos cuestiones planteadas por las partes: si estamos propiamente ante una sanción administrativa, sometida a la reserva de ley del art. 25.1 CE, y si la relación que une al Ayuntamiento de Madrid con el titular de la licencia de auto-taxi justifica alguna modulación especial en el disfrute del derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

En cuanto a la primera de dichas cuestiones, no podemos dudar de que la suspensión temporal de la licencia de auto-taxi, impuesta por el Ayuntamiento de Madrid al hoy recurrente, es una sanción administrativa. Se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid. Por ello, y de acuerdo con lo resuelto en nuestra anterior STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6, debemos considerar que se trata de una resolución administrativa sancionadora. Hemos de destacar aquí que, conforme a lo alegado por el Ministerio Fiscal, la resolución administrativa cuestionada no suspende la eficacia de la licencia de auto-taxi hasta que el recurrente adecúe su conducta a la reglamentación del servicio; la decisión administrativa de suspensión es por un lapso

temporal fijo (tres meses) con independencia de la conducta del recurrente durante ese tiempo. Por lo tanto, la resolución impuesta presenta un carácter claramente represivo. Y precisamente la función represiva, retributiva o de castigo es lo que, según hicimos hincapié en la STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados). A la vista de lo expuesto, y una vez destacado el carácter represivo de la resolución impugnada, debemos concluir que nos encontramos ante una sanción administrativa sometida a lo que prescribe el art. 25.1 CE.

4. La segunda consideración que exige el juicio ex art. 25.1 CE es la relativa a la relación administrativa que une al Ayuntamiento de Madrid con el sancionado, y si esta relación determina alguna modulación legítima en el régimen de disfrute del derecho a la legalidad sancionadora. 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).

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.

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, en el caso que nos ocupa ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada, como es la prestación de servicios de transporte en auto-taxi. Tampoco ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada modulaba el disfrute de los derechos fundamentales de quien hoy pide nuestro amparo. Por tanto, y con independencia de cómo se denomine la relación que une al titular de la licencia de auto-taxi con su Ayuntamiento, no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE.

5. Desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio. Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que 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). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. Ahora bien, según señalamos más arriba, esta doctrina está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos, por lo que necesita de ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales.

En efecto, a fin de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales parece oportuno recordar lo ya dicho por este Tribunal en relación con la reserva de Ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), y en concreto para el establecimiento de tributos (art. 133 CE). En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, expusimos una concepción flexible de la reserva de Ley en relación con las tasas y los precios públicos locales y, por consiguiente, un amplio ámbito de regulación para las Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos (FFJJ 10 y 18). Expresamente dijimos entonces que el ámbito de colaboración normativa de los Municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del Ayuntamiento— de carácter representativo (art. 22.2.d de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, en adelante LBRL); y que la garantía local de la autonomía local

(arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local. Con todo, en nuestra STC 233/1999, FJ 10 c), concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria —en relación con las ordenanzas fiscales— no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local.

La exposición precedente nos aporta un primer criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo. Ahora bien, ese criterio de flexibilidad no puede ser proyectado sin más sobre el art. 25.1 CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de Ley tributaria (arts. 31.3 y 133 CE) y la sancionadora (art. 25.1 CE), que nos ha llevado a afirmar en la STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 9, que la reserva de ley sancionadora del art. 25.1 CE es más estricta que la del art. 133.1 CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, así como a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 233/1999, FJ 10.c), la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado. Y en segundo lugar, porque la doctrina sentada en la STC 233/1999 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de Ley.

6. En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios —conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica

de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

7. Hasta aquí hemos precisado el alcance de la reserva de ley sancionadora en relación con las ordenanzas municipales, hora es ya de comprobar si la sanción impuesta al hoy recurrente tiene fundamento en una Ordenanza Municipal amparada en la Ley. Empecemos por señalar que la legislación estatal sobre régimen local no contiene ningún criterio punitivo en relación con el transporte urbano, en general, o en auto-taxi, en especial. En efecto, si bien el art. 4.1 f) LBRL atribuye a los Municipios la potestad sancionadora «dentro de la esfera de sus competencias», y el transporte público de viajeros es una materia de necesaria atribución competencial a los Municipios (art. 25.2.II LBRL), de los preceptos citados no se extrae ningún criterio material que encauce la tipificación de ilícitos administrativos en relación con los servicios de transporte en auto-taxi. Y por el lado de las sanciones, el art. 59 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (hoy afectado en cuanto a las cuantías por la Disposición final única de la Ley 11/1999, de 21 de abril) sólo prevé las multas máximas «por infracción de Ordenanzas»; y lo hace en función —únicamente— de la población de cada Municipio, pero ni gradúa las sanciones en función de la antijuridicidad de los ilícitos ni contempla ninguna sanción distinta de la multa.

8. En lo que hace a la legislación sectorial sobre transportes tenemos, en primer lugar, que la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de diciembre de 1979, se dicta, según su art. 1, en cumplimiento de la Disposición transitoria primera del Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros. Con facilidad se aprecia que la Ordenanza Municipal de Madrid reproduce la regulación sancionadora del Reglamento Nacional de 1979. Pero se trata, en todo caso, de un Reglamento dictado cuando ya regía la reserva de Ley del art. 25.1 CE. Y por lo mismo, aquel Reglamento no puede dotar de cobertura legal a la sanción hoy impugnada.

Por otro lado, en el momento de comisión de la infracción sancionada la Comunidad Autónoma de Madrid aún no había aprobado la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, en cuyo art. 16 se regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas para los transportes urbanos, y expresamente se contempla la posible sanción de suspensión temporal de las licencias (art. 16.1.2); tratándose de un texto legal posterior a la comisión de la infracción carece de toda eficacia para satisfacer la exigencia del art. 25.1 CE.

Debemos considerar, finalmente, si la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) da cobertura legal a la sanción impuesta. Lo primero que debemos destacar es —conforme a lo alegado por el Ministerio Fiscal en la vista oral— que el art. 143.2 LOTT sólo contempla la sanción de retirada temporal de autorizaciones administrativas para algunas concretas infracciones muy graves [la prestación de servicios de transporte sin título administrativo: art. 140 a) LOTT; la prestación de servicios en condiciones que puedan afectar a la seguridad de las personas: art. 140 b)

LOTT; o para los casos de reiteración en la comisión de cualesquiera infracciones muy graves: art. 143.3 LOTT]. Fuera de esos supuestos cualificados la LOTT no ha previsto la sanción de retirada temporal de la autorización administrativa de transporte. El criterio sancionador de la LOTT claramente contrasta con el art. 54.B I) de la Ordenanza Municipal madrileña, que prevé para todas las infracciones graves (por tanto, no sólo para tipos singulares de infracciones muy graves) la sanción de suspensión de la licencia (de tres a seis meses). Trayendo aquí lo ya razonado en el fundamento jurídico octavo debemos concluir que estamos ante un tipo de sanción que no encuentra precisa cobertura legal en los criterios sancionadores de la LOTT, y por lo mismo disconforme con la reserva de ley del art. 25.1 CE. De ahí que la concreta sanción de suspensión impuesta al hoy recurrente haya vulnerado su derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

Llegados a este punto resulta ya superfluo considerar con más detenimiento si el catálogo general de infracciones y sanciones de la LOTT podía ofrecer la cobertura legal que se cuestiona, dado el tenor de nuestra STC 118/1996, de 27 de junio. En efecto, dicha Sentencia anuló —por falta de competencia estatal— los arts. 113 a 118 LOTT (que integraban el capítulo séptimo de su título tercero: «Los transportes urbanos»), de manera que la LOTT ya no contiene regulación alguna de los servicios de transporte urbano en auto-taxi. Ahora bien, según venimos diciendo, la forma en que nuestra STC 118/1996 haya afectado a la eficacia de los arts. 138 a 142 LOTT (régimen sancionador común a todos los servicios de transporte) no requiere de un concreto pronunciamiento por nuestra parte, pues ya se ha indicado que dicha ley sectorial no da cobertura a la sanción de suspensión de licencias fuera de los casos muy cualificados de infracciones muy graves previstos en el art. 142.2 y 3 LOTT.

9. El Letrado del Ayuntamiento de Madrid alegó en la vista oral que la sanción cuestionada tenía cobertura legal en el art. 34.5 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en la medida en que este precepto tipifica el incumplimiento de las normas reguladoras de precios. Pero el Letrado municipal no justificó ni cuál es la norma sobre precios que infringió el taxista sancionado, ni qué razón lleva a aplicar una norma de protección de los consumidores y usuarios a un caso en el que el sancionado había eludido un instrumento de control municipal, sin afcción alguna a los intereses de usuarios concretos. Por otro lado, y en lo que hace a la preterminación de la sanción, el art. 36.1 de la Ley 26/1984 no contempla la sanción de suspensión por la comisión de infracciones graves. También se refirió el Letrado del Ayuntamiento de Madrid a la Ley madrileña 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores y Usuarios, pero basta reparar en la fecha de esta Ley para rechazar que pudiera dar cobertura legal a la sanción impugnada.

10. A partir de todo lo expuesto se llega a la conclusión de que la sanción de suspensión de licencia de auto-taxi, prevista en el art. 54.B I) de la Ordenanza Municipal madrileña, no tenía cobertura en los criterios sancionadores de ninguna Ley; ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por eso, debemos declarar que la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Madrid, así como la Sentencia que la confirmó, vulneraron el derecho del demandante a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). De ahí la anulación de ambas resoluciones.

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 pedido por don Juan Carlos Serrano Prieto y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Anular la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses, impuesta por Decreto del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid de 18 de agosto de 1998 (expediente núm. 224/98), confirmada por Decreto del Alcalde de Madrid, de 15 de enero de 1999, así como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de enero de 2000, dictada en el procedimiento ordinario núm. 245/99.

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

Dada en Madrid, a ocho de junio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular disidente que formula el Magistrado don Fernando Garrido Falla en relación con la Sentencia dictada por la Sala Primera de este Tribunal en el recurso de amparo núm. 1608-2000, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

1. Frente a la alegación del Letrado del Ayuntamiento, la Sentencia niega que la relación jurídica que liga al taxista sancionado con el Ayuntamiento de Madrid sea una relación especial de poder o de sujeción y, aunque lo fuese, afirma que el principio de legalidad (art. 25.1 CE) sería igualmente aplicable con la suficiente rigurosidad como para otorgar el amparo solicitado, pues ni la Ordenanza Municipal tiene rango formal suficiente para justificar la sanción impuesta ni encuentra cobertura suficiente en ninguna ley del Estado ni de la Comunidad Autónoma de Madrid. Ambas afirmaciones no pueden ser compartidas por el Magistrado que suscribe por las razones que se explican a continuación.

2. La categoría dogmática de las relaciones especiales de poder o de sujeción, para referirse a situaciones jurídicas de los particulares distintas de la relación general de supremacía que caracteriza —a reserva, claro está, de los intangibles derechos fundamentales de la persona— la situación de los administrados con respecto a los poderes públicos, no deja de ser un concepto doctrinalmente discutido. Por supuesto, está expresamente reconocida en nuestra jurisprudencia y basta la cita de nuestras SSTC 74/1985 y 2/1987, de acuerdo con las cuales un interno de un centro penitenciario está, respecto de la Administración penitenciaria «en una relación de sujeción especial de la que deriva una potestad sancionadora disciplinaria» por lo que no infringe el art. 25.1 CE el que el órgano competente para imponer sanciones sea la Junta de régimen y administración, órgano no jurisdiccional, sino administrativo. La STC 219/1989 admite que las «normas de deontología profesional del Colegio de Arquitectos» valgan para justificar el ejercicio de las facultades disciplinarias características de los Colegios profesionales. Otros ejemplos los constituyen los

militares de reemplazo sujetos a la disciplina militar, los sometidos al régimen disciplinario de las Universidades o, en fin, los funcionarios públicos.

Los efectos prácticos de este tipo de relación jurídico-administrativa, son pues una debilitación en cuanto a las exigencias propias del principio de legalidad formal; lo cual, por cierto, no excluye ni la necesidad de norma (reglamentaria) previa y cierta que tipifique la infracción, ni la determinación de la sanción correspondiente que acarrea.

3. El problema estriba en determinar el ámbito de situaciones jurídicas que cubre el concepto de «relación especial de poder». Hay casos que debemos descartar porque expresamente han sido excluidos por nuestra jurisprudencia: la STC 61/1990 excluye el caso de un detective particular al que se le retira la licencia para el ejercicio de tal profesión.

Empero, en el caso de los taxistas no existen precedentes jurisprudenciales en esta jurisdicción constitucional, por lo que podemos encontrarnos ante una buena ocasión para delimitar el marco de aplicación de esta doctrina. La Sala Primera del Tribunal Constitucional ha entendido que no estamos en presencia de una relación especial de poder y es aquí donde debo de manifestar mi discrepancia. En efecto:

a) El servicio al público de taxis no se presta mediante el ejercicio de una actividad privada de particulares que, al amparo del art. 38 CE, deciden dedicar sus automóviles a transportar, mediante previo convenio sobre precio y condiciones, a quienes necesitan de un medio de transporte para trasladarse de un lugar a otro de la ciudad. Por el contrario, y porque se trata de una actividad de interés público en la que la intervención administrativa está sobradamente justificada al estar en juego, desde la existencia misma del servicio, hasta la protección de los abusos de que puede ser objeto el usuario, el Ayuntamiento interviene por vía reglamentaria (Ordenanza municipal). La actividad de taxista deja de ser una actividad producto de la libertad de empresa, para convertirse en una actividad sujeta a una estricta reglamentación en la que, junto a un cuadro de deberes y obligaciones, se tipifican las infracciones que derivan de su incumplimiento y las sanciones que tal incumplimiento acarrea.

b) Estas infracciones y sanciones pueden ser objeto de regulación por Ley formal. De hecho lo fueron por la Ley estatal 38/1984, de 6 de noviembre, derogada por la posterior Ley 16/1987, de 30 de julio, con su catálogo de infracciones y sanciones; pero esta Ley fue anulada —por falta de competencia estatal e invasión de la autonómica— por nuestra STC 118/1996, de 27 de junio. Posteriormente a los hechos objeto de nuestro recurso de amparo, la Comunidad de Madrid aprueba la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de Transportes Urbanos, cuyo art. 16 regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas. Así es que, una Ley por muerta y otra por no nacida, dejan un vacío jurídico que, de acuerdo con nuestra Sentencia, significaría la desregulación total de la actividad del transporte público por taxis. El límite para cualquier actuación fraudulenta se retranquearía ahora hasta los preceptos del Código Penal; pues las Ordenanzas municipales quedarían sin cobertura de ley formal y, por tanto, inaplicables. El Magistrado que suscribe se consuela al pensar que durante esta «vacación legislativa» los posibles infractores no sabían que todo les estaba permitido.

Mi punto de vista es, pues, que la vigencia de las Ordenanzas tenían su apoyo en el hecho de que, al encontrarnos ante una relación especial de poder, el principio de la rigurosa legalidad quedaba relativamente flexi-

bilizado. Máxime si se tiene en cuenta que las Ordenanzas no son meros reglamentos burocráticos, sino normas aprobadas por el Ayuntamiento cuya legitimidad democrática está ampliamente justificada en nuestro sistema actual, cuyo título jurídico de ejercicio está establecido en los arts. 4.1 a) y 84 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, y cuya posibilidad para imponer multas, incluso en los supuestos de relaciones generales de poder, se encuentran en el art. 59 del texto refundido (Real Decreto Legislativo 781/1986).

4. Pero es que a la misma conclusión llegamos si prescindimos del uso de esta categoría jurídica —relación especial de poder o de sujeción— y de las consecuencias jurídicas que de su utilización se desprenden. En efecto:

a) Entre las competencias municipales que enumera el art. 25.2 de la Ley 7/1985, siempre dentro de los términos de la legislación estatal y autonómica, está la relativa al «transporte público de viajeros» (apartado II). Y las potestades para su reglamentación y organización están explícitamente reconocidas en los anteriormente citados artículos 4.1 a) y 84 a) de la propia Ley; asimismo, la potestad de ejecución forzosa y sancionadora se pronuncia en el apartado f) del art. 4.

Ni la reglamentación del servicio, ni la Ordenanza Municipal que, en su caso, se dicte puede violar por supuesto, «los términos de la legislación estatal o autonómica». Pero ningún precepto veda que, a falta de tales legislaciones, el Ayuntamiento pueda organizar el servicio al público que los taxis prestan o reglamentarlo si se trata de una actividad que haya surgido espontáneamente al amparo de la libre iniciativa particular. El intervencionismo administrativo por vía de regulación o de creación de un servicio público está indiscutiblemente reconocido en los sistemas jurídicos vigentes en los países de nuestro entorno. Más aún: nuestro ordenamiento positivo permite la municipalización del servicio de taxis [art. 22.2 f) de la Ley 7/1985], que haría de esta actividad un auténtico servicio público cuya gestión, si concedida a particulares, permitiría su sujeción a un pliego de condiciones, en el que se incluirían los derechos y deberes de los concesionarios y, desde luego, las consecuencias «represivas» de su incumplimiento (incluida la revocación de la concesión o su suspensión temporal). Me pregunto si, frente a la aplicación de alguna de estas medidas represivas, valdría la invocación del principio de legalidad al amparo del art. 25.1 CE.

b) Siguiendo esta línea discursiva, una nueva duda me planteo. Supongamos que, en adelante, el Ayuntamiento de Madrid exige (previo el acuerdo plenario correspondiente) que, al otorgar cada nueva licencia, el nuevo taxista firmase un documento en el que declarase conocer las Ordenanzas municipales correspondientes y su compromiso de respetarlas y someterse a ellas. ¿Acaso este simple cambio procedimental —en definitiva, una contractualización de la técnica de la concesión de la licencia— tendría el poder taumatúrgico de convertir en lícita una «sanción» como la que en nuestro caso nos ocupa?

5. Dicho esto, he aquí una nueva reflexión: ¿pero es que verdaderamente es una auténtica sanción (utilización del *ius puniendi* municipal) la decisión de suspender temporalmente la licencia al taxista que incumple los deberes impuestos por el Ayuntamiento en defensa del usuario y condicionantes de la licencia otorgada?

Esta es ciertamente la premisa de que parte nuestra Sentencia. Sin embargo, también es ésta una cuestión discutible.

La doctrina *iuspublicista* viene distinguiendo, desde el último tercio del siglo XIX, entre sanciones administrativas y otras decisiones restrictivas de derechos adoptadas por la Administración en el seno de concretas rela-

ciones jurídico-públicas frente al incumplimiento por el particular de los deberes que le incumben. Se trata en este segundo caso, de declaraciones de caducidad o revocaciones (parciales o totales) de licencias, autorizaciones y concesiones administrativas. Esta distinción elemental entre sanción y revocación o caducidad, ha sufrido el embate de la *vis expansiva* del art. 25.1 CE. En efecto, dado que sólo las sanciones administrativas están garantizadas por el derecho fundamental a la legalidad sancionadora, y dado también que sólo en estos casos hay amparo ante el Tribunal Constitucional, no es extraño que éste haya ampliado progresivamente los contornos del concepto de sanción administrativa hasta amparar otras medidas restrictivas impuestas por la Administración. El punto de llegada ha sido un amplísimo concepto de sanción administrativa, desconocido en nuestra tradición jurídica y que no diferencia entre realidades jurídicas notoriamente distintas. Nada de lo dicho habría ocurrido, creo, si la libertad de empresa (art. 38 CE) y el derecho de propiedad (art. 33 CE) hubieran

gozado de la misma tutela constitucional que la que dispensa el art. 25.1 CE. Si frente a las medidas restrictivas de la actividad empresarial (o del disfrute de la propiedad) los particulares estuviesen protegidos por una reserva de Ley análoga a la del art. 25.1 CE y del amparo constitucional, difícilmente el concepto de sanción administrativa habría llegado a lo que es en la actualidad. Repárese, entonces, en que lo que hoy entendemos por sanción administrativa es el resultado de la ampliación del ámbito de protección de un derecho fundamental (el del art. 25.1 CE) hasta cubrir otros ámbitos de la actividad privada no protegidos por la Constitución con la misma intensidad. Pero esta es una línea discursiva en la que no me resulta necesario seguir para justificar mi discrepancia con la argumentación y el fallo de la Sentencia aprobada por la mayoría de la Sala.

Madrid, a ocho de junio de dos mil uno.—Fernando Garrido Falla.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.