

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7496-2007, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a dieciséis de enero de dos mil ocho.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

3864

Pleno. Auto 24/2008, de 22 de enero de 2008. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 7319-2007, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid en relación con el artículo 16.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de Madrid.

Tribunal Constitucional. Pleno.

Excms. Srs.: doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugení Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes.

Núm. de registro: 7319-2007.

Asunto: Cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid.

Sobre: En relación con el art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, por supuesta infracción del art. 25.1 CE.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 18 de septiembre de 2007 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid, del anterior día 11, al que se acompaña Auto del mismo órgano jurisdiccional, de 13 de julio de 2007, por el cual se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 16.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de Madrid, por supuesta infracción del art. 25.1 CE.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 26 de diciembre de 2005 don José Ángel Fernández Montenegro interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución del Ayuntamiento de Madrid en la que se le imponía una sanción de 4.600 € y suspensión del permiso para conducir durante un período de seis meses por infracción del art. 140.15.2 de la Ley 29/2003, de 8 de octubre, de mejora de las condiciones de transporte por carretera, y art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 51.II m) de la Ordenanza

reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro del Ayuntamiento de Madrid, de 27 de junio de 1980, publicada en «Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid» de 24 de julio de 1980.

b) Formulada la demanda y contestada por el Letrado del Ayuntamiento de Madrid se acordó el recibimiento del proceso a prueba, tras lo cual formularon las partes sus respectivos escritos de conclusiones.

c) Con fecha 21 de marzo de 2007 el órgano judicial dictó providencia acordando dar audiencia a las partes y al Ministerio público para que alegasen lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el art. 25 CE, respecto del art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, a la vista de la amplia remisión que contiene respecto de la tipificación de infracciones relativas al servicio del taxi.

Este proveído fue recurrido en súplica por el Fiscal, quien, mediante escrito de 30 de marzo de 2007, interesó su revocación y el dictado de una nueva providencia en la que se determinara y concretase en qué consiste la duda que albergaba el juzgador respecto del precepto supuestamente inconstitucional y la adecuada relación existente entre la norma cuestionada y el fallo del procedimiento en el que se suscita la duda.

Por providencia de 26 de abril de 2007 se dio traslado a las partes del recurso de súplica formulado por el Ministerio público para que, en el plazo común de tres días, alegaran los que a su derecho conviniera.

d) El Letrado del Ayuntamiento de Madrid manifestó, el 22 de mayo de 2007, que no deseaba impugnar el recurso de súplica ni oponerse a los términos en los que se planteó por el Fiscal, al tiempo que solicitaba la continuación del proceso sin promover cuestión de inconstitucionalidad por las razones expuestas en escrito de 13 de abril de 2007.

e) Con fecha 8 de mayo de 2007 la parte actora expresó su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

f) Por Auto de 25 de junio de 2007 se estimó el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio público contra la providencia de 21 de marzo de 2007, confiriendo un nuevo plazo de diez días a las partes y al Fiscal para que formularan alegaciones.

g) El Fiscal, mediante escrito de 9 de julio de 2007, evacuó el trámite conferido manifestando que no se oponía al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Con fecha 11 de julio de 2007 la representación procesal de la parte actora indicó que no concurre uno de los requisitos necesarios para poder plantear cuestión de inconstitucionalidad, cual es el de que de la validez del precepto legal dependa el fallo, habida cuenta de que el art. 51.II m) de la Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, aprobada por Acuerdo plenario de 28 de diciembre de 1979, fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

El Letrado del Ayuntamiento de Madrid se ratificó en las manifestaciones expresadas en su escrito de 13 de abril de 2007.

h) Finalmente, el 13 de julio de 2007, se dictó Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En la parte argumentativa del Auto, tras reproducir los preceptos legales y el de la Ordenanza de aplicación al caso, y después de hacer algunas consideraciones generales sobre la potestad reglamentaria de las entidades locales, el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad reconoce que el principio de tipicidad de las infracciones y sanciones es menos exigente en el campo del derecho administrativo sancionador que en

el del derecho penal. Sin embargo en este caso se trata de una pura remisión en blanco a las diferentes ordenanzas municipales, «por lo que en realidad el principio de tipicidad está siendo materialmente ignorado, si bien puede alegarse que tiene una cobertura meramente formal en dicha remisión tan general que en realidad permite calificar como infracción cualquier conducta y fijar toda clase de sanciones».

Con respecto a las alegaciones formuladas por la parte actora acerca de la falta de concurrencia del requisito de relevancia por haber sido declarado ilegal el precepto de la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid se afirma en el Auto que «de lo que se trata no es de la nulidad de la Ordenanza o de algunos de sus preceptos, con ser esto importante para el demandante, sino si puede el art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, disponer una tan amplia delegación en la norma reglamentaria como a juicio del firmante ocurre, y es lo que motiva la elevación de esta cuestión al Tribunal Constitucional».

4. Por providencia de 23 de octubre de 2007 la Sección Tercera de este Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 19 de noviembre de 2007, interesando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se sintetizan.

Tras exponer pormenorizadamente los antecedentes procesales y el contenido del Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, destaca algunos de los aspectos más relevantes de la doctrina elaborada por este Tribunal Constitucional en torno al art. 25.1 CE. Hecho esto señala la naturaleza sancionadora de la resolución administrativa objeto del proceso judicial *a quo*, ya que la misma «se dicta con una finalidad represiva, es limitativa de derechos al estar basada en una valoración negativa de la conducta del infractor de la Ordenanza aplicada».

Sentado esto pasa a examinar si la Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro del Ayuntamiento de Madrid encuentra suficiente cobertura en el art. 16.3 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos. A este respecto señala que «es evidente que no cabe prever, de la dicción del precepto, con criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de una manera razonable y sencilla, con suficiente seguridad, cuáles son las características y naturaleza de las conductas reprobadas y sus consecuencias». Ahora bien, la constatación de estas insuficiencias no es razón suficiente para acordar la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad a la vista de los términos en los que el órgano judicial promotor de la misma ha realizado el juicio de relevancia.

A este respecto recuerda que el art. 16.3 de la Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid es posterior en el tiempo a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, no siendo posible, en consecuencia, que aquella dé cobertura legal *ex post facto* a las infracciones tipificadas y a las sanciones contenidas en la norma reglamentaria. Siendo ello así no resulta determinante para la resolución del caso concreto dilucidar la constitucionalidad del precepto legal cuestionado. El órgano judicial bien podía haber apreciado por sí mismo, en uso de las facultades de control de la legalidad de los reglamentos que le atribuye la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la falta de cobertura legal del precepto reglamen-

tario aplicado por el Ayuntamiento de Madrid. Al no concurrir los requisitos que permitan acreditar que se ha efectuado adecuadamente el juicio de relevancia resulta inadmisibile la cuestión de inconstitucionalidad pues los términos de su planteamiento sugieren que se ha presentado *ad cautelam*.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 16.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de Madrid, por posible infracción del art. 25.1 CE. Esta cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida por las razones que seguidamente se exponen.

2. El art. 16 de la Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid concreta la normativa reguladora del régimen sancionador en este sector. Concretamente en su apartado primero se declara de aplicación lo dispuesto en los arts. 138 a 144 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y en sus normas de desarrollo en materia de régimen sancionador y de control de los transportes por carretera así como de las actividades auxiliares y complementarias de éstos. Seguidamente, en su apartado segundo, se introducen algunas precisiones «en orden a la aplicación de la citada normativa». Y, finalmente, en el apartado tercero, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, se dispone que «en relación con el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo amparado en licencias de auto-taxi, la enunciación de las infracciones contenidas en los puntos anteriores se entenderá sin perjuicio de las que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora de las bases del régimen local y demás preceptos legales aplicables, puedan desarrollar las ordenanzas o reglamentos municipales por incumplimiento de sus preceptos y que pudieran afectar a la configuración de la naturaleza del servicio, a la delimitación de su ámbito o a los requisitos exigidos para su otorgamiento y realización».

Por su parte la Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro del Ayuntamiento de Madrid tipifica en su art. 51.11 m), como infracción muy grave, la conducta consistente en «buscar viajeros en estaciones y aeropuertos fuera de las paradas o situados habilitados al efecto», estableciéndose para este supuesto la imposición de una sanción de suspensión del permiso municipal de conductor de tres a seis meses [art. 52 B)].

Tanto la Administración local autora de la resolución objeto del recurso contencioso-administrativo como el órgano judicial que conoce del mismo y promueve esta cuestión de inconstitucionalidad entienden que la cobertura legal de la tipificación contenida en la Ordenanza municipal ha de buscarse en el art. 16.3 de la Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid antes transcrito. Partiendo de esta premisa en el Auto de planteamiento se achaca al precepto legal su carácter excesivamente abierto, hasta el punto de ver en él una remisión en blanco a la tipificación reglamentaria de infracciones administrativas, lo que resulta contrario a la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional acerca de la garantía formal de la reserva de Ley en el ámbito sancionador, sintetizada en las SSTC 100/2003, de 2 de junio, FJ 3, y 242/2005, de 10 de octubre, a las que ahora nos remitimos.

3. Expuestos los términos en los que se ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad debemos recordar que en el trámite de audiencia a las partes y al Minis-

terio Fiscal, conferido en aplicación de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, la actora adujo que el art. 51.II m) de la Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro del Ayuntamiento de Madrid ya no se encuentra vigente, al haber sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Para acreditar esta afirmación la parte demandante aportó en ese mismo trámite copia de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de mayo de 2007, dictada en el recurso de apelación núm. 42-2007, en cuyo fundamento de derecho segundo se señala literalmente que:

«La Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro considera en su art. 51-II-m) como infracción grave "Buscar viajeros en estaciones y aeropuertos fuera de las paradas o situados habilitados al efecto". Respecto de esta concreta infracción el Tribunal entiende que no puede fundamentarse una sanción en dicha infracción ya que el citado artículo 51-II-m) de la Ordenanza reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, aprobada por acuerdo plenario de 28 de diciembre de 1979 no existe pues ha sido anulado por este Tribunal en Sentencias de 18 de diciembre de 1997, y otras posteriores como la de 18 de noviembre de 1998, 16 de septiembre de 1999, 14 de diciembre de 2000, y 3 y 24 de abril de 2001 y 14 de mayo de 2002.»

Esta alegación ha sido respondida en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos: «la parte actora señala que el art. 51.II.m) de la Ordenanza municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro (es decir, Taxis en lenguaje normal) ha sido declarado contrario a la Ley por diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; ahora bien, de lo que se trata no es de la nulidad de la Ordenanza o de algunos de sus preceptos, con ser esto importante para el demandante, sino si puede el art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, disponer una tan amplia delegación reglamentaria como a juicio del firmante ocurre, y es lo que motiva la elevación de esta cuestión al Tribunal Constitucional».

4. La respuesta dada por el órgano judicial a la alegación formulada en su día por la parte actora pone de manifiesto una inadecuada formulación del juicio de relevancia, determinante ahora de la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Al respecto debemos señalar que «es doctrina reiterada de este Tribunal que el juicio de relevancia constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la Ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, pues para realizar este tipo de control carece aquél de legitimación. Dicho juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como "el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada" (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1, y AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y 21/2001, de 31 de enero, FJ 1, por todos) y constituye una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrela-

ción necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley" (STC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5; AATC 24/2003, de 28 de enero, FJ 3; 25/2003, de 28 de enero, FJ 3, y 206/2005, de 10 de mayo, 206/2005, de 10 de mayo, FJ 3, entre otros)» (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 7).

En esta ocasión el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad sostiene que lo relevante no es si el precepto reglamentario se encuentra efectivamente vigente, «sino si puede el art. 16.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, disponer una tan amplia delegación en la norma reglamentaria». Esta forma de razonar es propia de un control abstracto de constitucionalidad, para plantear el cual, como hemos recordado, los órganos judiciales carecen de legitimación.

Así, discutiéndose en el proceso contencioso-administrativo *a quo* la conformidad a Derecho de la resolución administrativa impugnada, sobre cuyo carácter sancionador no albergan dudas las partes comparecientes ni el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid, resulta capital determinar si la norma en la que se contiene la tipificación del ilícito administrativo cuya comisión por el demandante ha determinado la imposición de la sanción se encontraba vigente al momento de producirse los hechos. Esta norma no es otra que el art. 51.II m) de la Ordenanza municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro del Ayuntamiento de Madrid, pues es evidente que el art. 16.3 de la Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid no define infracción administrativa alguna.

Si en el momento de cometerse los hechos no existía norma que los tipificara como un ilícito administrativo, porque la Ordenanza municipal había sido judicialmente anulada, el art. 16.3 de la Ley autonómica no resultará en absoluto aplicable al caso, pues ya hemos advertido que no contiene una tipificación de conductas merecedoras de una sanción administrativa. De suerte que la duda planteada por el órgano judicial no versa sobre una norma con rango legal relevante para la resolución del caso sometido a su conocimiento y de cuya validez dependa el fallo que haya de emitir. Lo que pone de relieve el carácter manifiestamente abstracto de esa duda y determina la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintidós de enero de dos mil ocho.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.