**STC 193/2003, de 27 de octubre de 2003**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 4680-2001, promovido por don Ángel González Hidalgo, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Soberón García de Enterría y asistido por el Abogado don Rafael Rubio Sainz, contra el Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid de 19 de noviembre de 1998, por el que se impuso la sanción de suspensión de la licencia de autotaxi, y contra la resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid de 6 de abril de 2000, por la que se desestimó el recurso de alzada formulado contra el mencionado Decreto; así como contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid de 23 de junio de 2001, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha sanción. Han intervenido el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por el Letrado don Alfonso Martínez Ale, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito que fue registrado en este Tribunal el 5 de septiembre de 2001 la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Soberón García de Enterría, en nombre y representación de don Ángel González Hidalgo, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

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

a) Por Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid de 19 de noviembre de 1998 se impuso al demandante de amparo la sanción de suspensión de tres meses de su licencia de autotaxi. En el procedimiento administrativo sancionador se consideró probado que la tarde del 27 de julio de 1998, en el aeropuerto de Barajas, el taxista prefirió prestar el servicio a unos ciudadanos extranjeros y no a otras personas, que estaban antes en la fila. Conforme a la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro la conducta fue calificada como infracción grave ["negarse a prestar servicio estando libre", art. 51.II, d)], que lleva vinculada la sanción de suspensión temporal de la licencia municipal [art. 52 B)].

b) Frente a dicha resolución administrativa formuló el demandante de amparo recurso de alzada, que fue desestimado por Resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid de 6 de abril de 2000. A continuación se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid de 23 de junio de 2001.

A la alegación formulada por el recurrente relativa a la supuesta infracción del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) en que habría incurrido la resolución administrativa dio respuesta la citada Sentencia, en síntesis, con el argumento de que la sanción impuesta encontraba cobertura legal en la regulación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), que en el art. 7 c) establece que corresponde a los poderes públicos "promulgar las normas necesarias para la adecuada ordenación de los transportes terrestres, en desarrollo o en concordancia con la presente Ley", y cuyo art. 7 f) dispone que corresponde a los poderes públicos "ejercer las funciones de inspección y sanción en relación con los servicios y actividades de transportes terrestres".

c) Contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se interpuso por el demandante de amparo recurso de apelación del que, no obstante, desistió el 5 de septiembre de 2001, al entender que, como se indicaba en la instrucción de recursos de dicha resolución judicial, no cabía interponer contra ella recurso ordinario alguno.

3. En su demanda de amparo considera el recurrente que la resolución administrativa impugnada vulneraría el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), por haber impuesto la sanción de suspensión temporal de la licencia de autotaxi con apoyo exclusivo en una Ordenanza municipal que carecería de la cobertura legal exigida constitucionalmente. Para sustentar su argumentación se apoya el demandante de amparo en la doctrina contenida en la STC 132/2001, de 8 de junio, que otorgó el amparo solicitado en otro caso de suspensión de licencia de autotaxi impuesta por el Ayuntamiento de Madrid en aplicación de la misma Ordenanza. La demanda termina con la solicitud de que se conceda el amparo y se anulen las resoluciones impugnadas y, por otrosí, se pide la suspensión de la sanción impuesta mientras se tramita este proceso constitucional.

4. Por providencia de 26 de mayo de 2003 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, requerir atentamente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid para que remitieran, respectivamente, testimonio del procedimiento ordinario núm. 88-2000, así como el expediente administrativo núm. 505/98; interesar del citado Juzgado de lo Contencioso-Administrativo el emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional; y formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que terminó por ATC 283/2003, de 15 de septiembre, por el que se acordó acceder a la solicitud de suspensión de la sanción impuesta.

5. El 21 de junio de 2003 fue registrado en este Tribunal escrito de don Luis Fernando Granados Bravo, Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Madrid, por el que se solicitaba que se tuviera a dicho Ayuntamiento por personado en este proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 16 de septiembre de 2003 se acordó tener por recibidos el testimonio de las actuaciones y el expediente administrativo remitidos, tener por personado al Ayuntamiento de Madrid, así como dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, conforme a lo dispuesto por el art. 52 LOTC, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que pudieran formular las alegaciones que tuvieran por convenientes.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 6 de octubre de 2003. Tras la exposición de los antecedentes alega el Fiscal que la cuestión central que plantea la presente demanda de amparo habría sido resuelta recientemente por la STC 161/2003, de 15 de septiembre, que otorgó el amparo solicitado frente a otro caso de suspensión de licencia de autotaxi en aplicación de la Ordenanza municipal que regula este servicio en Madrid. En dicha Sentencia se declara que "el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción" (STC 161/2003, FJ 4), pues sólo así podría el ciudadano conocer de forma concreta el apoyo legal del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración.

En el caso que se plantea en el presente proceso constitucional la sanción administrativa fue impuesta, como en el resuelto por la STC 161/2003, con el único apoyo de los preceptos de una ordenanza municipal, sin que fuera posible la identificación mínimamente sencilla de un precepto legal en el que aquélla encontrara cobertura. Por otra parte, tampoco el art. 7 c) LOTT, utilizado en la resolución judicial impugnada para proporcionar a la norma reglamentaria la necesaria cobertura legal, serviría para cumplir con las exigencias del art. 25.1 CE, dado que este precepto no contiene configuración alguna de un tipo infractor.

Por último, destaca el Ministerio Fiscal que no sería aplicable al caso la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, pues los hechos por los que se sancionó tuvieron lugar antes de que esta norma entrara en vigor. En atención a todo lo expuesto, el Fiscal concluye su escrito con la solicitud de que se otorgue el amparo solicitado, se reconozca el derecho del recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas.

8. El recurrente en amparo presentó su escrito de alegaciones el 9 de octubre de 2003, en el que se daban por reproducidas las contenidas en la demanda de amparo y se solicitaba lo mismo que en ésta.

9. Por providencia de 23 de octubre de 2003 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente en amparo fue sancionado por Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid de 19 de noviembre de 1998, con la suspensión de su licencia municipal de autotaxi por un periodo de tres meses, por considerársele autor de la infracción grave consistente en "negarse a prestar servicio estando libre", conforme a lo previsto en los arts. 51.II d) y 52 B) de la Ordenanza municipal de Madrid reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro de 27 de junio de 1980. La misma fundamentación normativa de la sanción se utilizó por la Resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid de 6 de abril de 2000, por la que se desestimó el recurso de alzada formulado contra el mencionado Decreto.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la sanción dio respuesta a la alegación formulada por el recurrente relativa a la supuesta infracción del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en síntesis, con el argumento de que tal sanción encontraba la cobertura legal exigida por el mencionado principio en la regulación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), cuyo art. 7 c) establece que corresponde a los poderes públicos "promulgar las normas necesarias para la adecuada ordenación de los transportes terrestres, en desarrollo o en concordancia con la presente Ley", y que en su art. 7 f) dispone que corresponde a los poderes públicos "ejercer las funciones de inspección y sanción en relación con los servicios y actividades de transportes terrestres".

2. La cuestión única que plantea la demanda de amparo ha sido resuelta recientemente por este Tribunal, en otro recurso interpuesto contra una sanción de suspensión de licencia de autotaxi impuesta en aplicación de la citada Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, que dio lugar a la STC 161/2003, de 15 de septiembre: tras hacer referencia a la doble garantía, material y formal, que la doctrina ya reiterada de este Tribunal ha entendido contenida en el principio de legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE (STC 161/2003, FJ 2), declara que "el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido ... que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del art. 25 CE" (FJ 3).

También en el caso que ahora se examina la resolución administrativa sancionadora (y la que posteriormente resolvió el recurso de alzada) fundamentó la sanción que se imponía exclusivamente en los preceptos de la Ordenanza municipal de 1980 que regulan la infracción constatada y la sanción a ella vinculada, sin que de forma implícita fuera posible identificar con la mínima seguridad razonable qué normas legales eran desarrolladas por las de rango reglamentario aplicadas. Fue el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo el que, por primera vez, identificó dos preceptos de la LOTT de 1987 como supuesta cobertura legal de la sanción.

Y a este respecto es de recordar, como señalábamos en la citada STC 161/2003 (FJ 3), que "desde la perspectiva del reparto de poderes entre la Administración y los órganos judiciales en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe destacarse que, conforme a la regulación vigente de la misma, es a la Administración a la que está atribuida la competencia sancionadora y que a los órganos judiciales corresponde controlar la legalidad del ejercicio de esas competencias por la Administración. No es función de los jueces y tribunales reconstruir la sanción impuesta por la Administración sin fundamento legal expreso o razonablemente deducible mediante la búsqueda de oficio de preceptos legales bajo los que puedan subsumirse los hechos declarados probados por la Administración. En el ámbito administrativo sancionador corresponde a la Administración, según el Derecho vigente, la completa realización del primer proceso de aplicación de la norma (que debe ser reconducible a una con rango de ley que cumpla con las exigencias materiales del art. 25.1 CE), lo que implica la completa realización del denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica: constatación de los hechos, interpretación del supuesto de hecho de la norma, subsunción de los hechos en el supuesto de hecho normativo y determinación de la consecuencia jurídica. El órgano judicial puede controlar posteriormente la corrección de ese proceso realizado por la Administración, pero no puede llevar a cabo por sí mismo la subsunción bajo preceptos legales encontrados por él, y que la Administración no había identificado expresa o tácitamente, con el objeto de mantener la sanción impuesta tras su declaración de conformidad a Derecho. De esta forma, el juez no revisaría la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora sino que, más bien, lo completaría".

Por todo ello, hay que concluir que la resolución administrativa impugnada vulneró el principio de legalidad sancionadora garantizado en el art. 25.1 CE.

3. Aunque lo expuesto sería suficiente para la estimación del recurso de amparo, es de añadir, siguiendo nuestra reiterada doctrina:

a) En primer lugar, como advierte el Ministerio Fiscal, es evidente que tampoco los preceptos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres invocados por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo para entender que la sanción tenía la cobertura legal exigida por el art. 25.1 CE cumplen con las exigencias derivadas de este precepto constitucional. Las letras c) y f) del art. 7 LOTT establecen, respectivamente, que corresponde a los poderes públicos "promulgar las normas necesarias para la adecuada ordenación de los transportes terrestres, en desarrollo o en concordancia con la presente Ley"; y "ejercer las funciones de inspección y sanción en relación con los servicios y actividades de transportes terrestres". Se está aquí ante preceptos atributivos de competencias, pero no existe en estas normas criterio material alguno que sirviera para orientar y condicionar la valoración del Municipio al establecer tipos de infracciones a través de ordenanza municipal, conforme exige la doctrina sobre la flexibilización de la reserva de ley del art. 25.1 CE "en materias donde, por estar presente el interés local, existe amplio campo para la regulación municipal" (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6).

b) Por otra parte, ya en la STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 8 (relativa a otra sanción impuesta en aplicación de la mencionada Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid) se declaró que para las infracciones graves la sanción de suspensión temporal de la licencia o autorización correspondiente "no encuentra precisa cobertura legal en los criterios sancionadores de la LOTT", pues dicha sanción está prevista sólo "para algunas concretas infracciones muy graves". En el mismo sentido se pronunció la ya citada STC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 4.

c) En último término, como también se declaró en las SSTC 132/2001 (FJ 8) y 161/2003 (FJ 4), la Ley de ordenación de los transportes terrestres no puede servir de cobertura legal a una sanción impuesta por el Ayuntamiento de Madrid por unos hechos que tuvieron lugar el 27 de julio de 1998, después de que por STC 118/1996, de 27 de junio, se hubieran anulado por falta de competencia estatal los arts. 113 a 118 LOTT (que integraban el capítulo séptimo de su título tercero: "los transportes urbanos"), de suerte que, tras la citada Sentencia, la Ley de ordenación de los transportes terrestres "ya no [contenía] regulación alguna de los servicios de transporte urbano en autotaxi". Fue el art. 16.1 de la Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, el que dispuso que "será de aplicación en relación con el incumplimiento de las normas reguladoras de los transportes urbanos lo dispuesto en los arts. 138 a 144 LOTT", para cuya aplicación, además, la Ley autonómica regula una detallada serie de "precisiones" (art. 16.2; STC 161/2003, FJ 4).

d) Por la fecha en que ocurrieron los hechos (como ya se ha dicho, el 27 de julio de 1998) también es evidente que no puede aplicarse a la sanción impuesta la regulación de la citada Ley madrileña 20/1998, de 27 de noviembre.

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

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Ángel González Hidalgo y, en consecuencia:

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

2º Declarar la nulidad del Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid de 19 de noviembre de 1998, por el que se impuso la sanción de suspensión de la licencia de autotaxi, y de la Resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid de 6 de abril de 2000, por la que se desestimó el recurso de alzada formulado contra el mencionado Decreto; así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid de 23 de junio de 2001, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario núm. 88-2000) interpuesto contra dicha sanción.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil tres.