

**El principio de legalidad sancionadora.
Excepciones y modulaciones del principio.
El caso singular de las relaciones entre los
titulares de licencias de
auto-taxi y los Ayuntamientos: evolución
jurisprudencial; la reciente doctrina
del Tribunal Constitucional en relación
con el apartado 7.º del artículo 16.2 b)
de la Ley de Ordenación y Coordinación
de los Transportes Urbanos
de la Comunidad de Madrid**

Sumario: RESUMEN.—I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA.—1.1. Regulación normativa.—1.2. Delimitación jurisprudencial del contenido.—II. EXCEPCIONES Y MODULACIONES DEL PRINCIPIO.—2.1. La normativa sancionadora preconstitucional.—2.2. Las relaciones de sujeción especial.—III. EL CASO SINGULAR DE LAS RELACIONES ENTRE LOS TITULARES DE LICENCIAS DE AUTO-TAXI Y LOS AYUNTAMIENTOS.—3.1. Evolución jurisprudencial.—3.1.1. La sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de abril de 1991.—3.1.2. La sentencia de fecha 10 de febrero de 1997 (recurso de casación 58/1994).—3.1.3. La sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (recurso de amparo 1608/2000).—3.2. La reciente doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el apartado 7.º del artículo 16.2.b) de la Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.—IV. CONCLUSIONES.

* Letrado de la Comunidad de Madrid.

RESUMEN

El principio de legalidad sancionadora comprende una doble garantía, de orden material y de orden formal. La primera garantía implica la necesaria predefinición normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. La garantía de orden formal supone que los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones se regulen en una norma con rango de Ley, aunque ello no impida la colaboración del Reglamento dentro de los límites legales preestablecidos. Esta garantía de reserva de Ley puede sufrir excepciones y modulaciones. Las excepciones vienen determinadas por la normativa preconstitucional de carácter sancionador, mientras que las modulaciones se producen cuando nos encontramos ante determinadas “relaciones de sujeción especial”. Finalmente, se analiza la evolución jurisprudencial en el caso singular de las relaciones administrativas que han vinculado a los titulares de licencias de auto-taxi y a los Ayuntamientos concedentes, hasta llegar al pronunciamiento concreto de la STC 53/2013, de 28 de enero, en relación con el apartado 7.º del artículo 16.2 b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE: Legalidad sancionadora, modulaciones, sujeción especial, caso singular, relación taxistas-Ayuntamientos.

I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA

1.1. Regulación normativa

El principio de legalidad sancionadora se regula, con carácter de derecho fundamental, en el artículo 25.1 de la Constitución:

“1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, la regulación de carácter general se contiene en el artículo 127.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Y en el artículo 129 del mismo cuerpo legal— aun cuando la rúbrica del precepto se refiera al “*Principio de tipicidad*”, se está regulando igualmente el principio de reserva de Ley:

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

1.2. Delimitación jurisprudencial del contenido

A la hora de delimitar el contenido del principio de legalidad sancionadora, es ineludible hacer referencia al trascendental papel que han desempeñado los distintos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del Tribunal Constitucional, como del Tribunal Supremo. En este sentido, a continuación, se transcribe un fragmento de **la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 14 de octubre de 2003 (recurso de casación 2630/2000)**, en el que se realiza un completo resumen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia:

“... Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional (entre las sentencias más recientes, la número 52/2003, de 17 de marzo, fundamento jurídico 7-EDJ2003/6171—, y 25/2002, de 11 de febrero, fundamento jurídico 6-EDJ2002/3367-):

A) El derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 de la Constitución-EDL1978/3879— incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege (no hay delito ni pena sin una ley), extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo.

B) Esta regla comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

C) *La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente” contenido en dicho artículo 25.1 de la Constitución-EDL1978/3879— es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (sentencias del Tribunal Constitucional 61/1990, de 29 de marzo, fundamento jurídico 7-EDJ1990/3537-; 60/2000, de 2 de marzo, fundamento jurídico 3-EDJ2000/1890-; 25/2002, de 11 de febrero, fundamento jurídico 4-EDJ2002/3367— y 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 3-EDJ2002/16003-).*

D) *En el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, fundamento jurídico 2-EDJ1987/42-).*

E) *En todo caso, el artículo 25.1 de la Constitución-EDL1978/3879— exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionadores en manos de la Administración (sentencias del Tribunal Constitucional 3/1988, de 21 de enero, fundamento jurídico 9-EDJ1988/319—, y 305/1993, de 25 de octubre, fundamento jurídico 3-EDJ1993/9482-). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (sentencia del Tribunal Constitucional 177/1992, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 2-EDJ1992/10754-), que no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones que deben imponerse. El artículo 25.1 de la Constitución, pues, prohíbe la remisión al reglamento que “haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984 de 24 de julio-EDJ1984/83-), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.*

F) *La exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (sentencia del Tribunal Constitucional 219/1989, de 21 de diciembre, fundamento jurídico 4-EDJ1984/83-; 61/1990, de 29 de marzo, fundamento*

jurídico 3-EDJ1990/3537-). La técnica de la Ley que no establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, infringe el artículo 25.1 de la Constitución-EDL1978/3879— al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (sentencia del Tribunal Constitucional 207/1990, de 17 de diciembre, fundamento jurídico 2-EDJ1990/11589-)) (STS 3.ª-14/10/2003-2630/2000-EDJ2003/147063-)...”.

En suma, de acuerdo con la meritada doctrina jurisprudencial, el derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 de la Constitución comprende **una doble garantía, de orden material y de orden formal:**

- I. Con carácter general, puede afirmarse que la **garantía de orden material** implica la necesaria exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En concreto, respecto de la definición de las sanciones, debe añadirse que la garantía también comprende la definición de la graduación o escala de las sanciones imponibles y la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas. En este sentido, se considera que vulnera lo establecido en el artículo 25.1 de la Constitución aquella Ley que no establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor.
- II. En cuanto a la **garantía de orden formal o garantía de “reserva de Ley”**, por lo que al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador se refiere, implica que la potestad sancionadora de la Administración de que se trate esté regulada en una norma con rango de Ley, y, asimismo, que en dicha norma se prevean, cuando menos, los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones que deben imponerse. Es decir, el precitado artículo 25.1 de la Constitución prohíbe la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora previamente establecida en la Ley.

II. EXCEPCIONES Y MODULACIONES DEL PRINCIPIO

Una vez analizada la doble garantía que comprende el contenido del principio de legalidad sancionadora, debe advertirse que nuestro ordenamiento jurídico admite determinadas excepciones y modulaciones al mismo, en lo

relativo a la **garantía de “reserva de Ley”**. Dichas excepciones y modulaciones al principio vienen determinadas, respectivamente, por las normas reglamentarias preconstitucionales de carácter sancionador y por las denominadas relaciones de sujeción especial.

2.1. La normativa sancionadora preconstitucional

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene admitiendo reiteradamente que los reglamentos preconstitucionales de carácter sancionador constituyen una excepción al principio de reserva de Ley. En este sentido, se considera especialmente ilustrativa la argumentación contenida en **la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 23 de febrero de 2004 (recurso de amparo 1784/1999)**:

“SEXTO.— La aplicación del principio de reserva de Ley encuentra, en todo caso, una importante excepción: los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones. En relación con ellos hemos afirmado que”—no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior— a la Constitución EDL 1978/3879 (STC 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 5.º EDJ 1981/11), y más específicamente por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que —el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada— (STC 15/1981, de 7 de mayo, fundamento jurídico 7.º EDJ 1981/15)” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3 EDJ 1987/42).

Este Tribunal ha admitido una segunda excepción a la aplicación del principio de reserva de Ley en materia sancionatoria: la relativa a los reglamentos postconstitucionales que se limitasen a reproducir reglamentos preconstitucionales, “sin innovar el sistema de infracciones y sanciones” establecido antes de la Constitución EDL 1978/3879. No es lícito, a partir de la Constitución, 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 de rango legal; pero este Tribunal ha considerado como supuesto diferente y en consecuencia, acorde con la Constitución (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 4 EDJ 1987/42), “...el supuesto en que la norma reglamentaria posconstitucional se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. No cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa en favor de aquella disposición, puesto que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío

de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza. En realidad, se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas. Ahora bien, ya hemos advertido en las SSTC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 6 EDJ 1993/9482, 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5 EDJ 1994/1295, 117/1995, de 17 de julio, FJ 3 EDJ 1995/3563, y más recientemente en la STC 52/2003, de 17 de marzo, FJ 10 EDJ 2003/6171, que “la lógica coherencia y continuidad normativa con la regulación preconstitucional no puede suponer —sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes— que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparadas por una cobertura suficiente de normas con rango legal; pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así in aeternum, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal...”.

En conclusión, de acuerdo con la precitada doctrina jurisprudencial, pueden destacarse los siguientes extremos:

- Con carácter general, se admite que **los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones** constituyen una excepción a la aplicación del principio de reserva de Ley, ya que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con la normativa vigente anterior a la Constitución.
- Además de la anterior excepción, también se admite una segunda a la aplicación del principio de reserva de Ley: la relativa a **los reglamentos postconstitucionales que se limiten a aplicar o reproducir reglamentos preconstitucionales, pero siempre que no innoven el sistema de infracciones y sanciones establecido antes de la vigencia de la Constitución.**
- No obstante, respecto de esta segunda excepción mencionada, habrá de analizarse muy bien cada caso concreto, ya que el Tribunal Constitucional también establece que una Administración, sobre la base de que reitera disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes, no puede ejercer potestades sancionadoras no amparadas por normas con rango legal **in aeternum, después de la Constitución**; pues ello, en definitiva, representaría convertir en inoperante el principio de legalidad sancionadora con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales.

2.2. Las relaciones de sujeción especial

Las relaciones de sujeción especial, o relaciones especiales de poder, son una categoría doctrinal que se emplea para referirse a determinadas relaciones o situaciones jurídicas de los particulares **distintas** de la relación de sujeción general, o relación de supremacía, que caracteriza la situación de los poderes públicos respecto a todos los administrados además, obviamente, de los derechos fundamentales inherentes a la persona.

Pues bien, sin perjuicio de advertir que dicha categoría es un concepto discutible para parte de la doctrina científica, debe destacarse que, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como del Tribunal Supremo, han admitido expresamente la categoría de las relaciones de sujeción especial y, además, han reconocido que pueden actuar como elemento modulador, con mayor o menor intensidad —según el caso concreto—, del principio de reserva de Ley.

En este sentido, se consideran especialmente ilustrativos los fundamentos contenidos en **la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de mayo de 2005 (recurso de casación 2043/2002)** que, a su vez, se remite a la doctrina del Tribunal Constitucional:

“Por último, también debe rechazarse el argumento que pretende extraer consecuencias en cuanto al alcance de las garantías del artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 a partir de la especial relación existente entre el concesionario de la expendeduría y el Estado. Sobre esta cuestión, ha declarado este Tribunal en la STC 132/2001, de 8 de junio EDJ 2001/7795 (FJ 4):

a) De las denominadas “relaciones especiales de sujeción” —también conocidas en la doctrina como “relaciones especiales de poder”— se ha ocupado ya este Tribunal en anteriores ocasiones, no ocultando que, como se dijo en la STC 61/1990 EDJ 1990/3537, 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 EDL 1978/3879).

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

c) Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE. EDL 1978/3879 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 EDJ 1987/1, FJ 2) o con un Policía Nacional (STC 69/1989, de 20 de abril EDJ 1989/4231, FJ 1); también se apreció aquella modulación constitucional de derechos fundamentales en relación con un Arquitecto colegiado, haciéndose mención expresa del artículo 36 CE EDL 1978/3879 (STC 219/1989, de 21 de diciembre EDJ 1989/11628, FJ 3). Sólo tangencialmente, y sin constituir propiamente *ratio decidendi* del caso, se aludió en la STC 61/1990 EDJ 1990/3537, 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 artículo 25.1 CE. EDL 1978/3879.

Pues bien, como también se concluía en el caso resuelto por la citada, y en parte trascrita, STC 132/2001 EDJ 2001/7795, en el supuesto que nos ocupa ningún precepto constitucional, ni tampoco una ley conforme con la Constitución, prevén, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito económico como el de los concesionarios de expendedorías de tabaco. Por ello, también “con independencia de cómo se denomine la relación” que une a la titular de la concesión con la Administración, “no hay fundamento alguno” para que la infracción por la que se sancionó a la recurrente “carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 CE EDL 1978/3879” (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4) pues, como se ha expuesto, “la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero EDJ 1988/319, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio EDJ 1988/417, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre EDJ 1993/10426, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo EDJ 2000/1890, FJ 3)” (STC 132/2001, FJ 5); lo que no ha sucedido —con respecto a los elementos esenciales de la infracción— en el presente caso: como ya hemos visto la Ley 38/1985 EDL 1985/9537 se limitaba a prever —art. 8.4— la posibilidad de imponer sanciones “cuando los expendedores incurran en infracciones que se determinen en el Reglamento”, sin precisar más, y con esta base exclusiva, perfectamente insuficiente, tal Reglamento —art. 27.8 del Real Decreto 2738/1986 EDL 1986/12490— tipificaba como infracción grave el “suministro a puntos de venta con recargo, distintos de los que estuviesen obligatoriamente adscritos”, siendo de

añadir que ya hoy el legislador ha corregido esta anómala situación normativa con la detallada tipificación de las infracciones, incluida la relativa a los “puntos de venta con recargo”, que se contiene en el artículo 7 de la ya citada Ley 13/1998...”.

Por otro lado, para acabar de precisar el papel de las relaciones de sujeción especial como elemento modulador del principio de reserva de Ley, son también muy interesantes los razonamientos contenidos en **la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de abril de 2004 (cuestión de ilegalidad 9/2002)**, que se refiere al grado de **intensidad de la sujeción** como criterio determinante de una **mayor o menor** modulación/relativización del principio de reserva de Ley:

“... En efecto, en la cuestión de ilegalidad que abordamos, se trata de fijar el alcance del principio de legalidad en un ámbito específico de la potestad sancionadora, el de ejercicio de las facultades disciplinarias en las relaciones de sujeción especial, esto es, en aquellas relaciones que no son las que ligan a la Administración con todos los ciudadanos, sino las que le vinculan con personas que están sujetas a ella por una relación característica, como es la relación estatutaria respecto de los funcionarios públicos. Como ha declarado el Tribunal Constitucional en la sentencia 69/1989, de 20 de abril EDJ 1989/4231, el alcance de la reserva de ley pierde parte de su fundamentación material en el seno de las relaciones de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del “ius puniendi” genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, si bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base normativa legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1. Por ello, la sentencia del Tribunal Constitucional 2/1987, de 21 de enero EDJ 1987/1, precisó que la base normativa legal de la tipificación de las infracciones y establecimiento de las sanciones también existiría, cuando la ley, en aquel caso se refería a los artículos 42 y siguientes de la Ley General Penitenciaria (Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre) EDL 1979/3825, se remita, en la especificación y gradación de las infracciones, al Reglamento EDL 1989/13810, lo que permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de ley. En sentido equivalente pueden citarse las sentencias 219/1989, de 21 de diciembre EDJ 1989/11628, y 234/1991, de 10 de diciembre EDJ 1991/11703. Más adelante el Tribunal Constitucional ha especificado que el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad permiten una adaptación —nunca supresión— en los casos de relaciones Administración-administrado en concordancia a la intensidad de la sujeción; y que la relativización del principio puede ser mayor en los supuestos de máxima intensidad de la relación, citando como ejemplos la que une a los presos con la Administración penitenciaria (sentencia 2/1987, ya aludida) o a los policías con sus

superiores jerárquicos (sentencia 69/1989, igualmente mencionada). En este sentido se pronuncia la sentencia 61/1990, de 20 de marzo...”.

Una vez analizada la precitada doctrina jurisprudencial, pueden destacarse como extremos más relevantes los siguientes:

- Partiendo del hecho de que la distinción conceptual entre la categoría de las relaciones de sujeción especial y la relación de sujeción general es, en sí misma, imprecisa, lo que la jurisprudencia parece admitir de forma unánime es que **existen determinadas situaciones y relaciones administrativas “especiales”** 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 encuentra el principio de legalidad sancionadora, que se recoge con carácter de derecho fundamental en el artículo 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 fundamental a la legalidad sancionadora en el ámbito de determinadas relaciones administrativas “especiales”**.
- La modulación/relativización del principio de reserva de Ley podrá ser **mayor o menor** en función de la **mayor o menor intensidad** de la relación administrativa “especial” de que se trate. Habrá de estarse al caso concreto.
- En este sentido, nuestra jurisprudencia ha admitido de forma unánime modulaciones del principio de reserva de Ley en el caso de determinadas relaciones administrativas “especiales”: a saber, la relación que une a los presos con la Administración penitenciaria (**sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 1987; recurso de amparo 940/1985**); la que vincula a los funcionarios públicos con la Administración para la que prestan sus servicios (**sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 2001; recurso de casación 5635/1997**); o la que une a los profesionales con sus respectivos Colegios (**Auto del Tribunal Constitucional de fecha 24 de febrero de 2004; cuestión de inconstitucionalidad 2414/2002**).
- Por el contrario, en el caso de otras relaciones administrativas “especiales”, la jurisprudencia se ha mostrado vacilante: la relación que vincula a los detectives privados con la Administración que le ha concedido una licencia para ejercer su actividad profesional (**sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 4 de mayo de 1990; recurso de amparo 370/1988**); o la que une a los titulares de licencias de auto-taxi y a las Administraciones que otorgan las mismas.

III. EL CASO SINGULAR DE LAS RELACIONES ENTRE LOS TITULARES DE LICENCIAS DE AUTO-TAXI Y LOS AYUNTAMIENTOS

Efectivamente, como se acaba de indicar, en el caso de relaciones administrativas “*especiales*” que han vinculado a los titulares de licencias de auto-taxi y a los Ayuntamientos, los pronunciamientos jurisprudenciales **no han mantenido una línea unívoca** a la hora de determinar si dicha relación administrativa “*especial*” actuaba como elemento modulador/relativizador del principio de reserva de Ley.

3.1. Evolución jurisprudencial

3.1.1. La sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de abril de 1991

En esta primera resolución judicial, el Tribunal Supremo sí admite que la relación administrativa existente entre el taxista titular de la licencia y el Ayuntamiento concedente de la misma actúa como un elemento modulador del principio de reserva de Ley:

“Primero. Por la representación de la apelante se han reiterado en esta instancia las alegaciones formuladas ante el Tribunal «a quo»... carece de virtualidad atendiendo a los fundamentos de la resolución apelada respecto a la cual no se ha formulado juicio crítico alguno que desvirtúe la adecuada aplicación del Derecho al supuesto contemplado en este proceso; debiéndose, a mayor abundamiento de lo expuesto en la Sentencia recurrida, tener en cuenta que la prestación del servicio público de auto-taxis por los particulares a los que se otorga licencia por las Corporaciones Locales se halla condicionado al cumplimiento de unas obligaciones por parte de los titulares de las licencias cuya inobservancia puede dar lugar a la revocación de la licencia, o la imposición de unas sanciones cuya aplicabilidad garantiza el correcto funcionamiento de este servicio cuya organización corresponde a la Administración; que en el ejercicio de esta potestad está legitimada para determinar cuáles sean aquellas conductas que por acción u omisión le afecten negativamente y por ello dan lugar a la revocación de las licencias concedidas o en su caso a las sanciones previstas en la disposición reglamentaria reguladora del servicio; sin que ello suponga que en estos supuestos de sujeción especial del titular de la licencia las infracciones y sanciones previstas tengan que tener una específica cobertura legal siendo suficiente que exista una norma de este rango por la que a la Administración se le faculte para organizar, regular, e intervenir en el funcionamiento del servicio público, sea éste objeto de prestación directa por la Administración o por particulares autorizados o por una licencia o concesión; no siendo identificable a efectos del artículo 25.I) de la Constitución las infracciones y sanciones previstas en defensa del ordenamiento jurídico general que emana del «Jus puniendi» del

Estado, de la potestad organizativa de esta de los servicios públicos de la que es titular; a la que se someten voluntariamente los titulares de las licencias de auto-taxis al aceptar las condiciones impuestas en su Reglamento... ”.

3.1.2. *La sentencia de fecha 10 de febrero de 1997 (recurso de casación 58/1994)*

Posteriormente, el Tribunal Supremo cambiará su criterio jurisprudencial sobre la materia, debiendo destacarse en este punto la sentencia de fecha 10 de febrero de 1997, ya que en esta resolución judicial el Tribunal Supremo se aparta expresamente del criterio que había seguido anteriormente en la precitada sentencia de fecha 2 de abril de 1991:

*“CUARTO.— La aplicación del principio de legalidad en el ámbito de las relaciones de sujeción especial ha dado lugar a una cierta vacilación doctrinal y jurisprudencial, pues sobre la base, no cuestionada en general, de la posible diferencia de trato respecto al juego más riguroso de ese principio en el ámbito de las relaciones de sujeción general y de la necesidad en todo caso de que también en las de sujeción especial se parta de una previa habilitación legal, **no es unánime la delimitación de cuál sea su concreto alcance.***

En la sentencia de este Tribunal, tomada como referencia en la recurrida, se considera satisfecha la necesidad de habilitación legal por la sola existencia de una norma de rango de Ley “por la que a la Administración se le faculta para organizar, regular, e intervenir en el funcionamiento del servicio público”, sin que se considere exigible “una específica cobertura legal”, expresión con la que, sin duda, se está aludiendo a una regulación de la potestad sancionadora en norma de rango de Ley.

En esa concepción la potestad sancionadora no se supedita a una específica regulación en sede de Ley, sin que se da por sentado que se integra en la habilitación legal para la organización del servicio, como un instrumento más de la regulación de éste.

Tal concepción, sin embargo, no refleja una línea jurisprudencial constante, como lo evidencia la posterior sentencia de esta Sala y Sección 7.^a de 13 de noviembre de 1995 —Rec. 1766/1993...

Hemos de proclamar por tanto que aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial opera el principio de legalidad, en su manifestación de reserva de Ley, si bien en este ámbito se abran mayores espacios a la colaboración del Reglamento; pero siempre sobre la base de una previa definición de los tipos de infracción y de las sanciones en norma de rango de Ley, sin que quepan por tanto remisiones en blanco o habilitaciones genéricas.

Tal es la doctrina del Tribunal Constitucional expresado con precisión en el Fundamento Jurídico 8.º de la S.T.C. 61/1990 de 29 de marzo, que con referencia a la garantía formal implícita en el artículo 25.1 C.E. EDL 1978/3879 dice...

No es conforme a esa concepción el minimizar la función de la reserva legal en los términos que acepta la sentencia recurrida, que (ciertamente con apoyo en la sentencia de este Tribunal de 2 de abril de 1991) se conforma con la mera habilitación para la regulación del servicio, o la habilitación, en exceso genérica, para establecer sanciones por infracción de bandos y ordenanzas municipales.

El principio de legalidad, como ya advirtiera la sentencia de la extinguida Sala 3.ª, de 20 de enero de 1987, F.D. 3.º, supone que “no solo la investidura o habilitación está sometida al principio de legalidad, sino también la tipificación de las infracciones, así como la determinación de la sanción correspondiente”.

La singularidad de las relaciones especiales de sujeción no afecta a ese esquema esencial, de modo que la simple habilitación genérica, sin previa regulación material en la Ley, baste para llenar las exigencias del principio de legalidad en ese campo, sino que se refleja, a lo más, en que el ámbito de colaboración reservado al Reglamento pueda ser mayor.

En todo caso la mayor particularización de los tipos de infracción de las sanciones, así como de la correspondencia de éstas a aquéllos, definidos en sede reglamentaria, solo será posible en la medida en que esa regulación específica puede reconducirse a previas definiciones en sede de ley, aunque sean de tipo más genérico, lo que no ocurre cuando el tipo reglamentario no tiene correlato discernible en la Ley, que es lo que ocurre en el caso de habilitaciones legales en blanco, técnica admitida como correcta en la sentencia recurrida, cuya tesis al respecto no podemos compartir.

Resulta claro por lo que llevamos expuesto, que una Ordenanza Municipal no puede ser fuente primaria de un ordenamiento sancionador, ni aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, y que su oportunidad reguladora en ese campo debe partir de la base de una previa regulación en la Ley, a la que debe ajustarse.

No solo la jurisprudencia constitucional aludida, sino hoy ya la Ley, en concreto la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 —Arts. 127 y 129—, define en términos absolutamente precisos el alcance del principio de legalidad y de la reserva de Ley en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración, debiéndose advertir que dichos dos preceptos se refieren a todas las Administraciones, o a la potestad sancionadora de todas las Administraciones, y en concreto a la local, dado lo dispuesto en el artículo 2.º.1.c) de la propia Ley...”.

3.1.3. La sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (recurso de amparo 1608/2000)

Se pronuncia en la misma línea que la segunda sentencia del Tribunal Supremo anteriormente transcrita. No obstante, se produjeron **dos votos particulares**, circunstancia esta que pone manifiesto que la cuestión no estaba —ni deja de estarlo— exenta de debate:

“CUARTO.— La segunda consideración que exige el juicio ex artículo 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 EDJ 1990/3537, la distinción entre relaciones de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa...

QUINTO.— Desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2 EDJ 1987/42, viene declarando este Tribunal que el artículo 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... 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 EDL 1978/3879), y en concreto para el establecimiento de tributos (art. 133 CE EDL 1978/3879). En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales EDJ 1999/40189, 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) LBRL EDL 1988/14026-; y que la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE EDL 1978/3879) 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) EDJ 1999/40189, 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 artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo. Ahora bien, ese criterio de flexibilidad no puede ser proyectado sin más sobre el artículo 25.1 CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de Ley tributaria (arts. 31.3 EDL 1978/3879 y 133 CE EDL 1978/3879) y la sancionadora (art. 25.1 EDL 1978/3879), que nos ha llevado a afirmar en la STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 9 EDJ 2000/16271,

que la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 CE es más estricta que la del artículo 133.1 CE EDL 1978/3879; 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 EDJ 1987/19; 233/1999, FJ 10 c EDJ 1999/40189), 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 EDJ 1999/40189 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagnático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de Ley.

SEXTO.— 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 artículo 25.2 LBRL EDL 1978/3879— 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 artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 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 artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 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...”.

“VOTO PARTICULAR

Voto particular disidente que formula el Magistrado D. 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 D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

PRIMERO.— 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) 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...

TERCERO.— 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 1.ª del TC 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 artículo 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 artículo 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 reanquearía 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 flexibilizado. 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.º.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 781/1986).

CUARTO.— 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 artículo 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 ll). 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 artículo 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 artículo 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?...”.

Una vez analizadas las anteriores resoluciones judiciales, podemos sintetizar la evolución jurisprudencial en los siguientes extremos:

- En un primer momento, la jurisprudencia (**sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de abril de 1991**) parte de una premisa: la relación administrativa que liga a los titulares de licencias de auto-taxis con la Administración concedente es una **relación de sujeción especial**.
- Partiendo de la premisa anterior, la meritada jurisprudencia considera que en estos supuestos de sujeción especial del titular de una licencia de auto-taxi, las infracciones y sanciones previstas no precisan de específica cobertura legal, siendo suficiente que exista una **norma con rango de Ley por la que a la Administración se le faculte para organizar, regular e intervenir en el funcionamiento de este tipo de servicio público** —servicio público de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo—, sea éste objeto de prestación directa por el propio Ayuntamiento o por particulares autorizados por una licencia o concesión.
- Finalmente, viene a concluir la meritada sentencia que, a efectos de lo establecido en el artículo 25.1 de la Constitución, debe diferenciarse entre la exigencia general para tipificar infracciones y sanciones prevista en defensa del ordenamiento jurídico, y la potestad organizativa que las Administraciones tienen de los servicios públicos que son de su titularidad, y a la que se han sometido voluntariamente los titulares de las licencias de auto-taxis al aceptar las condiciones impuestas en su Reglamento.
- Posteriormente, llegará el cambio jurisprudencial en esta materia con **la meritada sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de febrero de 1997**. En la propia resolución judicial se advierte que en otra sentencia de fecha anterior, dictada por esa misma Sección (sentencia de fecha 13 de noviembre de 1995 – Recurso de Casación 1766/1993), ya se había cambiado el criterio jurisprudencial:
 - Se sigue considerando que la relación administrativa que liga a los titulares de licencias de auto-taxis con la Administración concedente es una **relación de sujeción especial**.
 - No obstante, a efectos de lo establecido en el artículo 25.1 de la Constitución, dicha relación administrativa “*especial*” sólo implica una mayor amplitud en la regulación reglamentaria de un

régimen de infracciones y sanciones **previamente establecido en la Ley**, lo que no significa que en esos casos pueda por vía reglamentaria establecerse un cuadro de infracciones y sanciones **distintas de las previstas en la Ley**.

- La singularidad de las relaciones especiales de sujeción supone, a lo sumo, que el ámbito de colaboración reservado al Reglamento puede ser mayor y, en todo caso, esa mayor particularización en sede reglamentaria de los tipos de infracción y de las sanciones, así como de la correspondencia de éstas a aquéllos, solo será posible en la medida en que esa regulación específica **puede reconducirse a previas definiciones en sede de Ley, aunque sean de tipo más genérico**, lo que no ocurre cuando el tipo reglamentario no tiene correlato discernible en la Ley, que es lo que ocurre en el caso de habilitaciones legales en blanco.
- En conclusión, las Ordenanzas Municipales —ni ninguna otra norma reglamentaria— pueden ser fuente primaria de un ordenamiento sancionador, ni aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial.
- Finalmente, debe hacerse referencia a las principales conclusiones que se establecieron en **la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio**. En primer lugar, y a diferencia de lo que ocurre con las dos sentencias comentadas del Tribunal Supremo, la sentencia del Tribunal Constitucional **no considera como una relación de sujeción especial** la relación administrativa que vincula a los titulares de licencias de auto-taxis con los Ayuntamientos: concretamente, señala que la actividad profesional de prestación de servicios de transporte en auto-taxi es una actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada.
- Que ningún precepto constitucional ni tampoco ninguna Ley, **vigente al tiempo de la infracción sancionada**, prevén una modulación o limitación de derechos constitucionales en el referido ámbito de actividad económica.
- 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 exige el artículo 25.1 de la Constitución**.
- Por otro lado, esta sentencia del Tribunal Constitucional estableció una serie de trascendentales reglas generales en materia de **potestad sancionadora de la Administración local**: así, partiendo del hecho de advertir que la jurisprudencia había venido identificando en el artículo 25.1 de la Constitución una exigencia de definición legal 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, señalaba que dicha doctrina— enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos— debía ser

precisada para definir **la colaboración normativa de las Ordenanzas Municipales**.

- En este sentido, se establece que el “*interés local*” fundamenta una cierta flexibilización del principio de reserva de Ley, siempre que la regulación local **la apruebe el Pleno del Ayuntamiento y, en cualquier caso, se cumplan dos exigencias mínimas:**
 - 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 artículo 25.1 de la Constitución 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.
- Como se ha indicado, esta sentencia del Tribunal Constitucional tuvo una transcendencia capital en materia de **potestad sancionadora de la Administración local**, ya que, en cumplimiento de la doctrina que se asentó en la misma, por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se introdujo un nuevo Título XI en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (“*Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias*”; artículos 139-141).

3.2. La reciente doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el apartado 7.º del artículo 16.2 b) de la Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid

Con fecha de 28 de enero de 2013, el Tribunal Constitucional ha dictado sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad 5371/2011 planteada por la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el apartado 7.º del artículo 16.2 b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. El fallo

de la sentencia ha estimado la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, ha declarado inconstitucional y nulo el meritado apartado 7.º del precepto de la Ley autonómica.

A continuación, se transcriben los fragmentos de la sentencia que se consideran más ilustrativos para su posterior análisis y comentario:

“... No obstante, este Tribunal ha señalado también (entre otras muchas, STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3 EDJ 2005/13069) que en relación con “las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto “por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas” como “por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2 EDJ 1987/42)”... En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el artículo 25.1 EDL 1978/3879 prohíbe “es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica”.

TERCERO.— El artículo 16.2 b) de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid EDL 1998/46756, como se ha indicado, tipifica como infracción grave el incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia, salvo que deba considerarse infracción muy grave, y establece expresamente que entre esas condiciones esenciales deberán incluirse las que el propio precepto legal enumera y “cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente”, siendo esta última previsión la que es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

De acuerdo con la doctrina que se acaba de exponer, para apreciar si la remisión al reglamento que efectúa el apartado séptimo del artículo 16.2 b) de la Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid EDL 1998/46756 es acorde con el artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 debemos comprobar si el precepto legal que efectúa esta remisión define los elementos esenciales de la conducta antijurídica o si, por el contrario, está remitiendo a la potestad reglamentaria una tipificación autónoma de infracciones, lo que determinaría la inconstitucionalidad del precepto por no respetar la garantía formal que se deriva del principio de legalidad sancionadora.

Así lo hemos hecho en otros supuestos en los que la ley defería al reglamento la concreción de algunos de los elementos de la conducta típica. Por ejemplo, en la STC 3/1988, de 21 de enero EDJ 1988/319, consideramos que el artículo 9 del Real Decreto-ley 3/1979 de 26 de enero, sobre seguridad ciudadana EDL 1979/2399, que disponía que podía ser sancionado “el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las Empresas para prevenir la comisión de actos delictivos” no vulneraba el artículo 25.1 CE EDL 1978/3879, pues consideramos que dicho precepto cuestionado fijaba suficientemente los elementos esenciales del ilícito administrativo, al concretar “el desvalor de las conductas consideradas ilícitas en la referencia al incumplimiento

por las Empresas de normas de seguridad teleológicamente encaminadas a la prevención de hechos delictivos, normas de seguridad que vendrán luego determinadas en sus circunstancias particulares por reglamentos que responderán, en cada caso, a valoraciones de carácter técnico y contingente, efectuadas por la Administración” (FJ 10). Por las mismas razones, la STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 3 EDJ 1991/12123, desestimó un recurso de amparo en el que se aducía, entre otros motivos, que la sanción impuesta en virtud de lo establecido en también en el art 9 del Real Decreto-ley 3/1979 legal vulneraba su derecho fundamental a la legalidad sancionadora...

Y a la misma conclusión llegamos en la STC 104/2009, de 4 mayo EDJ 2009/82107. En esta Sentencia entendimos que el artículo 91 b) 1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear EDL 1964/87, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico EDL 1997/25088, en el que se establece que constituye infracción grave “el incumplimiento de los preceptos legales o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación, cuando no constituya falta muy grave, salvo los de escasa trascendencia” es acorde con las garantías formales y materiales que se derivan del artículo 25.1 CE EDL 1978/3879. En este caso sostuvimos que “la infracción grave tipificada en el artículo 91.b).1 de la Ley de energía nuclear delimita los elementos esenciales de las conductas antijurídicas sancionadas, pues no sólo contiene la acotación del ámbito al que se refieren las normas reglamentarias y las autorizaciones o documentos oficiales de explotación a que se refiere la remisión, que es la actividad desarrollada en las instalaciones nucleares y radioactivas, así como la identificación de los sujetos que pueden cometer la infracción, esto es, las empresas que realicen dicha actividad (art. 91, inciso primero, de la Ley de energía nuclear), sino que, además, mediante la integración del precepto cuestionado con el artículo 91 a) de la propia Ley EDL 1964/87 al que indirectamente se remite (“cuando no constituya falta muy grave”), se enuncia el bien jurídico protegido, y se describe suficientemente en qué consiste la conducta infractora, por lo que la remisión a las normas reglamentarias y a los términos y condiciones de las autorizaciones o los documentos oficiales de explotación, satisface plenamente la garantía formal del artículo 25.1 CE, al tratarse de una regulación complementaria y claramente subordinada a la Ley”.

Por el contrario, hemos considerado que la remisión de la ley al reglamento no satisfacía las exigencias del artículo 25.1 CE EDL 1978/3879 cuando esta remisión se efectuaba sin una “definición básica de la conducta prohibida en la propia ley” (SSTC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 4 EDJ 2000/1890 y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 4 EDJ 2005/3291). Por esta razón, la última Sentencia citada consideró que el artículo 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos EDL 1985/9537 que, en su apartado 3 EDL 1985/9537, disponía que “mediante normas reglamentarias” se establecería “el régimen sancionador” y en su apartado 4 EDL 1985/9537 establecía que la Delegación del Gobierno podría sancionar a los expendedores

cuando incurrieran las infracciones que se determinaran en el reglamento que desarrollaba la ley era contrario al principio de legalidad sancionadora en su vertiente formal. De igual modo en la STC 81/2009, de 23 de marzo EDJ 2009/50239, anulamos el artículo 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte EDL 1990/14774, en el que se establecía que eran infracciones leves “todas las acciones u omisiones no tipificadas como infracciones graves o muy graves en el presente Título y que sean contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos”, al apreciar que no contenía los elementos esenciales de la conducta antijurídica, por lo que permitía una regulación reglamentaria independiente, lo que era contrario a las exigencias de legalidad formal que se derivan del artículo 25.1 CE EDL 1978/3879.

CUARTO.— El artículo 16.2 de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid EDL 1998/46756 establece que constituye infracción administrativa grave el incumplimiento de las “condiciones esenciales de la autorización o licencia”, cuando no tenga la consideración de infracción muy grave. Se refiere a continuación a seis condiciones esenciales, acotando el ámbito material que a cada una le corresponde, sin perjuicio del correspondiente desarrollo reglamentario.

“1. La iniciación de los servicios interurbanos en vehículos de turismo dentro del municipio otorgante de la correspondiente licencia.

2. La disposición del número mínimo de conductores que, en su caso, reglamentariamente se exijan....

El precepto incluye un apartado 7 conforme al que serán también condiciones esenciales “cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente”.

Esta previsión, que es el objeto de la presente cuestión de constitucionalidad, supone la atribución de un amplísimo margen al reglamento para la fijación de las conductas sancionables. Impone un solo límite: las infracciones administrativas pueden referirse a cualesquiera condiciones de la autorización o licencia siempre que puedan considerarse esenciales; sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción.

Ciertamente, el concepto jurídico indeterminado “condiciones esenciales de la autorización o licencia” es un parámetro legal que en alguna medida orienta al reglamento. No obstante, en ausencia de más determinaciones legales, constituye una laxa e insuficiente guía normativa desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora.

Con ello está permitiendo que la Administración lleve a cabo una tipificación ex novo de conductas ilícitas vulnerando de este modo la garantía formal del principio de legalidad sancionadora. Debe pues afirmarse que los elementos esenciales de la conducta antijurídica no están identificados en la Ley y por ello la entera definición de esos “elementos esenciales” es la que se encomienda al poder reglamentario en contra del artículo 25.1 CE EDL 1978/3879.

Por otra parte, debe señalarse que, como sostuvimos en la STC 132/2001, de 8 de junio EDJ 2001/7795, en un supuesto en el que se recurría en

amparo una sanción impuesta a un taxista, la relación administrativa que une al Ayuntamiento de Madrid con el sancionado no determina modulación alguna del derecho a la legalidad sancionadora. Ello porque “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”. Por esta razón, “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 artículo 25.1 CE EDL 1978/3879”, conclusión que reafirmamos en este caso”.

Una vez analizados los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional, y partiendo de la base de que estamos ante una cuestión que ha sido —y continúa siendo— objeto de debate para la doctrina y jurisprudencia, a continuación, se proponen una serie de reflexiones que, seguramente, continuarán fomentando dicho debate doctrinal:

1.º) Comenzando por la parte final de la sentencia, debe advertirse que en su remisión a **la STC 132/2001, de 8 de junio** —que también se analiza en el presente artículo—, se realiza una omisión muy importante:

- Efectivamente, en la referida STC 132/2001 no sólo se afirmaba que ningún precepto constitucional preveía una modulación o limitación de derechos constitucionales en el referido ámbito de actividad económica privada, **sino que tampoco se preveía dicha circunstancia en ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada.**
- Por el contrario, en el supuesto resuelto por la presente sentencia objeto de análisis, **sí hay una Ley vigente al tiempo de cometerse la infracción sancionada de la que podría inferirse la modulación referida:** la Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.
- Esta Ley configura un tipo de relación administrativa entre los titulares de licencias de auto-taxis y la Administración concedente de dichos títulos habilitantes que, con independencia de cómo quiera denominarse (relación de sujeción especial, relación especial de poder, relación administrativa “especial”, etc.), podría justificar —a juicio del autor— una cierta modulación del principio de legalidad recogido en el artículo 25.1 de la Constitución:
 - De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, el taxista no puede ejercer su actividad profesional si el Ayuntamiento del municipio en que esté residenciado el vehículo no le concede previamente una licencia

administrativa para “*la realización de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo*” (esto es, la “*licencia de auto-taxi*”).

- Reglamentariamente (Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, y otras normas reglamentarias de desarrollo) están completamente reguladas las condiciones en las que los taxistas deben prestar el servicio público de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo; el plazo de validez, el régimen de transmisión y las causas de extinción de las licencias; el registro municipal de licencias; el régimen de inspección y el régimen sancionador, etc.
- En conclusión, y como se ha dicho anteriormente, con independencia de cómo quiera denominarse al tipo de relación, todas estas notas características del régimen jurídico que conforma la relación administrativa entre los taxistas y los Ayuntamientos, podría justificar una **cierta modulación** del principio de legalidad recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, **siempre que hubiera un mínimo de cobertura legal**.

2.º) Pues bien, partiendo de la anterior conclusión, si se examinan los razonamientos de la sentencia, tampoco está del todo claro que en el supuesto de autos, además, no existiera ese mínimo de cobertura legal conforme a la doctrina del propio Tribunal Constitucional:

- Efectivamente, a la hora de valorar el precepto legal cuestionado (“*serán también condiciones esenciales cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente*”), debía partirse de la doctrina jurisprudencial establecida en **la STC 104/2009, de 4 de mayo** (*lo que el artículo 25.1 CE prohíbe es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica*).
- En el supuesto enjuiciado por **la precitada STC 104/2009, de 4 de mayo**, el Tribunal Constitucional declaró la conformidad con la Constitución del precepto cuestionado porque, en síntesis, consideró que en la redacción del mismo quedaba bien acotada el ámbito material, los sujetos que podían cometer la infracción y el bien jurídico protegido.
- Pues bien, en el supuesto que se analiza en el presente artículo, de acuerdo con las alegaciones que realizó la Abogacía del Estado, también podría considerarse que la redacción íntegra del artículo 16.2 b) —**que es lo que habría que analizar en su conjunto; no sólo el apartado 7.º cuestionado**— de la Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, permitía delimitar adecuadamente los siguientes extremos (y, en su virtud, cumplir con la doctrina establecida por **la meritada STC 104/2009, de 4 de mayo**):

- **El ámbito material o tipo de infracción:** el incumplimiento de las condiciones más importantes de la licencia otorgada para una actividad de transporte urbano desarrollada en la Comunidad de Madrid.
 - **Los sujetos que pueden cometer la infracción:** los titulares de la licencia de auto-taxi a los que les sea imputable el incumplimiento.
 - **El bien jurídico protegido:** el recto desempeño del servicio objeto de la licencia y, especialmente, su prestación de conformidad con las normas reglamentarias que regulan sus condiciones y define la conducta infractora, que es el incumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia (condiciones que son las que enumera la propia ley o las que establezca el reglamento que regule el servicio).
- Por el contrario, la Sala, al aplicar al supuesto enjuiciado la doctrina establecida en **la citada STC 104/2009, de 4 de mayo**, concluye que la redacción del precepto cuestionado **no supone acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos** cuya protección pudiera justificar la sanción.
- Sin perjuicio de lo anterior, añade que *“el concepto jurídico indeterminado condiciones esenciales de la autorización o licencia es un parámetro legal que en alguna medida orienta al reglamento”*, pero, en ausencia de más determinaciones en el precepto legal cuestionado, constituye una laxa e insuficiente orientación desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora.

IV. CONCLUSIONES

En resumen, a la vista de las anteriores reflexiones realizadas, el autor propone dos conclusiones a modo de epílogo:

Con independencia de la denominación doctrinal o jurisprudencial que se le quiera dar, la normativa vigente en el ámbito de la Comunidad de Madrid (Ley de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, y normas reglamentarias de desarrollo) recoge un régimen jurídico que configura un tipo relación administrativa entre los taxistas y los Ayuntamientos que podría justificar una **cierta modulación** del principio de legalidad recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, **siempre que hubiera un mínimo de cobertura legal**.

A pesar del contenido del fallo de la sentencia analizada, la declaración de inconstitucionalidad del precepto de referencia es cuestionable, dicho sea con todo respeto y con la única finalidad de fomentar el debate doctrinal:

- Bien fuera porque, finalmente, se hubiera apreciado que en el supuesto enjuiciado sí concurrían los presupuestos recogidos en la propia

doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, conforme a la STC 104/2009, de 4 de mayo; las alegaciones realizadas por la Abogacía del Estado también ofrecían razonamientos sólidos para fundamentar la identidad de razón que requería la aplicación por analogía de la precitada sentencia.

- O, en cualquier caso, porque —como reconoce la propia Sala— existiendo al menos, en una norma con rango de Ley, **un parámetro que en alguna medida orientaba al reglamento** (“condiciones esenciales de la autorización o licencia”) —esto es, existía ese mínimo de cobertura legal—, **el Tribunal debió haber apreciado una cierta modulación del principio de legalidad sancionadora por el “especial” tipo de relación administrativa** que, sin duda, vincula a los titulares de licencias de auto-taxis y los Ayuntamientos.

Finalmente, no debe olvidarse que, si bien la Sala en la parte final de la sentencia hace remisión **la STC 132/2001, de 8 de junio**, para fundamentar su postura, en esta misma sentencia se produjeron dos votos particulares que comparten la opinión del autor de este artículo (existencia de una singular relación administrativa entre los taxistas y los Ayuntamientos; y, en su virtud, posible modulación del principio de reserva de Ley en estos casos).