

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2163 *Sala Primera. Sentencia 13/2013, de 28 de enero de 2013. Cuestión de inconstitucionalidad 5371-2011. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con respecto al apartado 7 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. Derecho a la legalidad sancionadora: nulidad del precepto legal que vulnera la garantía formal del principio de legalidad sancionadora al remitir al reglamento la definición de los elementos esenciales de la conducta infractora.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5371-2011, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto del apartado 7 del art. 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. Han intervenido el Abogado del Estado, el Letrado de la Comunidad de Madrid y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 5 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Registro General del este Tribunal un escrito de la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al que se acompaña, junto con el Auto de la referida Sección de 15 de julio de 2011 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 7 del art. 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, testimonio del rollo de apelación 387/2010, así como del procedimiento abreviado 761-2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid y del expediente gubernativo.

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

a) Por resolución del delegado de área de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid de 28 de marzo de 2008 se impuso una sanción de 2.000 euros a una taxista por infracción del art. 16 de la Ley 20/1998 de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid en relación con los arts. 60 b) 7 y 39 2 del 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, por incumplimiento de las condiciones de prestación del servicio relativas al régimen de paradas, al haber esperado

y recogido viajeros fuera de la parada oficial. Este acto administrativo fue recurrido en reposición; recurso que fue desestimado por resolución del delegado de área de Gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid 6 de junio de 2008.

b) Contra estas resoluciones se interpuso recurso contencioso-administrativo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid, por Sentencia de 23 de diciembre de 2009, desestimó el recurso.

c) La Sentencia fue recurrida en apelación. La Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por providencia de 28 de abril de 2011, otorgó un plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran efectuar alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 7 del artículo 16.2 b) de la Ley 20/1998 —aunque por error cita la Ley 16/1987—, al considerar que este precepto legal podría vulnerar el art. 25.1 CE. El Letrado del Ayuntamiento de Madrid formuló alegaciones aduciendo que, en su opinión, no procedía plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, la parte recurrente y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente su planteamiento.

d) Por Auto de 15 de julio de 2011, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. El órgano judicial fundamenta el planteamiento de la cuestión en que 16.2 b) de la Ley 20/1998, al disponer que tendrá la consideración de infracción grave el incumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia salvo que deba considerarse como infracción muy grave, y establecer en su apartado séptimo que entre esas condiciones esenciales se incluirán, además de las expresamente previstas en el referido precepto, «cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente» podría vulnerar el art. 25.1 CE, «en cuanto que habilita o se remite genéricamente a un reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención da origen a una infracción sancionable» e invoca la doctrina contenida en las SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, y 26/2005, de 14 de febrero.

4. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 7 de noviembre de 2011 se acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad. En esta misma resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10 1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó también deferir a la Sala Primera, que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión y, de acuerdo con lo establecido en el art. 37.3 LOTC, se dio traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la Asamblea de la Comunidad de Madrid por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. De igual modo, se comunicó la referida resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2011.

5. El 18 de noviembre de 2011 el Presidente del Senado, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa de la Diputación Permanente en su reunión de 28 de septiembre de 2011, acordó personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 28 de noviembre de 2011 el Presidente del Congreso comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente por el que acordó personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, por escrito de 1 de diciembre de 2011, se personó en este procedimiento en nombre del Gobierno, formuló alegaciones y solicitó la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A su juicio, esta cuestión debe resolverse aplicando la doctrina contenida en la STC 104/2009, de 4 de mayo, en la que se establece que, desde el punto de vista de la garantía formal, el art 25.1 CE «no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica» (FJ 5). El Abogado del Estado considera que el art. 16.2 b) de la Ley 20/1998 contiene todos los elementos esenciales definitorios de la infracción. Entiende, en primer lugar, que el referido precepto delimita el ámbito del tipo de infracción: el incumplimiento de las condiciones más importantes de la autorización o licencia otorgada para una actividad de transporte urbano desarrollada en la Comunidad de Madrid; que del mismo se deducen los sujetos activos de la infracción, que son los titulares de la autorización o licencia a los que le sea imputable el incumplimiento; también define el bien jurídico protegido: el recto desempeño del servicio objeto de la licencia o de autorización 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. Según sostiene el Abogado del Estado, no es razonable entender que pueda remitirse al reglamento la regulación de importantes condiciones de prestación del servicio de transporte de viajeros en automóvil de turismo y que el incumplimiento de tales condiciones no sea sancionable. Aduce también el representante del Gobierno que, en cuanto a la predeterminación de las conductas sancionables (garantía material), cabe sostener que los titulares de las licencias de auto-taxi saben perfectamente que no quebrantar la prohibición de recoger viajeros fuera de los puntos de parada en estaciones y aeropuertos es una condición esencial de la licencia, pues, afirma, dada la gran afluencia de viajeros, la prohibición tiene como finalidad racionalizar la prestación del servicio.

Por todo ello, el Abogado del Estado considera que la colaboración del reglamento para deslindar condiciones esenciales y no esenciales de las licencias o autorizaciones de auto-taxi reguladas por la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, según la doctrina establecida en la STC 104/2009, de 4 de mayo, no puede estimarse que vulnere el art. 25.1 CE.

8. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 2 de diciembre de 2011, el Letrado de la Comunidad de Madrid se personó en este procedimiento y formuló alegaciones solicitando que se dicte Sentencia declarando la conformidad del precepto cuestionado con la Constitución.

El representante de la Comunidad de Madrid pone de manifiesto, en primer lugar, que la doctrina establecida en la STC 26/2005, de 14 de febrero, invocada en el Auto de planteamiento no resulta aplicable, pues en el caso que ahora se examina, cuando se cometió la infracción, existía una norma de rango legal, la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, que regulaba la relación de sujeción especial existente entre la Administración y quienes prestan servicios de transporte urbano de viajeros. También señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional, las llamadas relaciones especiales de sujeción pueden suponer una legítima modulación del derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, invocando en su apoyo la STC 132/2001, de 8 de junio. Por ello entiende que en este caso, al tratarse de un supuesto en el que existe esa relación de especial sujeción, es suficiente con que la norma de rango de ley contenga una mera habilitación para la tipificación de infracciones y sanciones por vía reglamentaria, como prevé el precepto cuestionado.

9. El 13 de diciembre de 2011 el Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones en el Registro General del Tribunal Constitucional. Tras exponer los antecedentes de los que trae causa la presente cuestión, comprobar que la misma reúne los requisitos de admisibilidad y exponer la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad, entra a analizar si la norma cuestionada contiene los elementos necesarios de

la conducta antijurídica, como exige, en su vertiente formal, el principio de legalidad sancionadora.

Según sostiene el Fiscal General del Estado, la norma legal cuestionada, al remitirse a normas reglamentarias para determinar cuáles son aquellas otras condiciones esenciales de las licencias cuyo incumplimiento da lugar a la comisión de una infracción grave contiene una remisión en blanco a la potestad reglamentaria. A su juicio, este precepto legal no prevé elemento alguno que defina cuándo unos hechos o circunstancias son condiciones esenciales de la licencia o autorización, sino que contiene una remisión genérica al reglamento que permite a esta norma tipificar autónomamente nuevas conductas merecedoras de sanción. Por ello considera que la remisión al reglamento que efectúa este precepto excede de la colaboración reglamentaria permitida por el art. 25.1 CE. Señala, además, que el precepto legal cuestionado resulta también inadmisibile desde la perspectiva de la legalidad material al incumplir las exigencias de la predeterminación normativa derivadas también del principio de legalidad sancionadora. A su juicio, la mera exigencia legal de que el incumplimiento se refiera a las condiciones esenciales de la licencia sin haber definido previamente en qué consisten estas condiciones —más allá de las que el propio precepto cita *ad exemplum*— dificulta el conocimiento de lo prohibido, lo que determina, afirma, que la norma de remisión no salvaguarde suficientemente el valor de seguridad jurídica al que sirve, entre otros, el art. 25.1 CE.

Señala, por último, el Fiscal General del Estado que aunque llegase a considerarse que la norma cuestionada regula relaciones especiales de sujeción —que no es el caso, a su juicio—, tampoco podría entenderse que tal norma se ajusta al principio de legalidad. En ese tipo de relaciones las exigencias del principio de legalidad pueden sufrir modulaciones, pero no suprimirse, que es, a su juicio, lo que ocurre en el presente asunto.

Las consideraciones anteriores llevan al Fiscal a solicitar que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, que se anule el apartado 7 del art. 16.2 b) de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre.

10. El 9 de diciembre de 2011 se registró en el Tribunal Constitucional el escrito de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 222 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, no proponer a la Junta de Portavoces su elevación al Pleno de la Cámara, en orden a personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en este procedimiento.

11. Por providencia de 24 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por Auto de 15 de julio de 2011, tiene por objeto determinar si el apartado 7 del art. 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 vulnera el art. 25.1 CE. Como se ha indicado en los antecedentes, este precepto legal tipifica como infracción grave «el incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia, salvo que deba considerarse infracción muy grave». Según dispone expresamente esta norma, entre esas condiciones esenciales se incluyen, en todo caso, las que el propio precepto establece en sus seis primeros apartados, y en el número séptimo, que es el ahora cuestionado, se establece, además, «cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente».

El Abogado del Estado y el Letrado de la Comunidad de Madrid consideran que, en este caso, la remisión al reglamento que efectúa el precepto legal cuestionado no vulnera el art. 25.1 CE, pues entienden que respeta las exigencias que se derivan del referido precepto constitucional. Por el contrario, el Fiscal General del Estado entiende que está remitiendo al reglamento la tipificación, de manera autónoma e independiente de la ley,

de infracciones administrativas, lo que determina, a su juicio, la vulneración del principio de legalidad sancionadora.

2. De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4; 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4; y 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4) el art. 25.1 CE, que incorpora la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material, como señaló la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, deriva «del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 144/2011, de 26 de septiembre de 2011, FJ 4; y 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4). Por esta razón, como también señala la citada STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, «la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador».

La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones y sostiene, siguiendo la constante jurisprudencia de este Tribunal, que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada).

No obstante, este Tribunal ha señalado también (entre otras muchas, STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3) 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)». Por esta razón es doctrina constitucional reiterada, por todas, STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, que la garantía formal, a diferencia de la garantía material, cuyo alcance es absoluto, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley». De ahí que en la citada STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, se sostenga que «la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, o 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3).» En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el art. 25.1 prohíbe «es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica».

3. El art. 16.2 b) de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, 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 art. 16.2 b) de la Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid es acorde con el art. 25.1 CE 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, consideramos que el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 de 26 de enero, sobre seguridad ciudadana, 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 art. 25.1 CE, 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, 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.

También se planteaba una cuestión similar en la STC 25/2002, de 11 de febrero. Esta Sentencia resolvió un recurso de amparo en el que se aducía, entre otras cosas, que la norma que servía de cobertura a la sanción impuesta, el art. 91 de la Ley 25/1964, no satisfacía las exigencias del principio de legalidad formal que garantiza el art. 25.1 CE. El Tribunal desestimó esta queja por entender que, al margen de que fuera una norma preconstitucional, el referido precepto, que establecía que «la infracción de preceptos legales y reglamentarios» sobre determinadas materias, entre otras, sobre «registro y comunicación de datos» y «condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal», tipificaba los elementos esenciales de la conducta por la que fue sancionada la entidad demandante de amparo.

Y a la misma conclusión llegamos en la STC 104/2009, de 4 mayo. En esta Sentencia entendimos que el art. 91 b) 1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico, 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 art. 25.1 CE. En este caso sostuvimos que «la infracción grave tipificada en el art. 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 art. 91 a) de la propia Ley 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 art. 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 art. 25.1 CE 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 y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 4). Por esta razón, la última Sentencia citada consideró que el art. 8 de la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del monopolio fiscal de tabacos que, en su apartado 3, disponía que «mediante normas reglamentarias» se establecería «el régimen sancionador» y en su apartado 4 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, anulamos el art. 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, 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 art. 25.1 CE.

4. El art. 16.2 de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid 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.

3. La plena dedicación del titular de la preceptiva licencia o autorización habilitante al ejercicio de la actividad, cuando así se exija reglamentariamente.

4. La contratación global de la capacidad del vehículo cuando así se exija reglamentariamente.

5. El cumplimiento de las condiciones técnicas y de seguridad exigidas al vehículo, así como la instalación y adecuado funcionamiento de los instrumentos que obligatoriamente hayan de instalarse en el mismo para el control de las condiciones de prestación del servicio.

6. El cumplimiento del régimen tarifario en el sector del auto-taxi...»

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 art. 25.1 CE.

Por otra parte, debe señalarse que, como sostuvimos en la STC 132/2001, de 8 de junio, 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 art. 25.1 CE», conclusión que reafirmamos en este caso.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el apartado 7 del art. 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.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Adela Asua Batarrita.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.