

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2713 *Sala Segunda. Sentencia 30/2013, de 11 de febrero de 2013. Recurso de amparo 827-2011. Promovido por doña Ana Fernández Martín frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid que confirmó la multa impuesta por no haber aportado datos suficientes para identificar al conductor de un vehículo que había cometido una infracción de tráfico. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: resolución sancionadora que carece de fundamento razonable en la infracción administrativa aplicada (STC 111/2004).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Trepms, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 827-2011, promovido por doña Ana Fernández Martín, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Aurora Gutiérrez Martín y asistida por el Letrado don Sergio Cuevas Corradi, contra la resolución sancionadora de 24 de noviembre de 2008, dictada por el Ayuntamiento de Madrid, así como frente a la Sentencia de 10 de enero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid y el Auto de 26 de enero de 2011 del mismo órgano judicial. Ha intervenido el Ministerio Fiscal; ha comparecido el Letrado del Ayuntamiento de Madrid. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 11 de febrero de 2011 la demandante interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El 31 de octubre de 2007 se incoó expediente sancionador a la recurrente, en el que se le requirió que aportara los datos de la persona que conducía el vehículo de su propiedad, si es que no era ella misma, para la oportuna notificación de la infracción de tráfico cometida el 4 de octubre de 2007. La demandante de amparo facilitó los datos de los que disponía, nombre, apellidos y domicilio de la persona que conducía el vehículo el día en el que supuestamente se cometió la infracción. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid abrió expediente sancionador contra la recurrente por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor establecida en el art. 72 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Finalmente se dictó resolución sancionadora de 24 de noviembre de 2008 por la que se impuso una sanción de 301 euros, por no haber cumplido con el deber de identificar al conductor en tiempo y forma.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la resolución sancionadora, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid dictó Sentencia de 10 de enero de 2011 desestimatoria del recurso. Explicaba el órgano judicial que «el supuesto que analizamos parte de una obligación legal: la del titular de un vehículo de identificar al conductor del vehículo»; tras recordar que el Tribunal Constitucional ha considerado tal obligación proporcionada a la finalidad que persigue, afirmaba que «es necesario analizar cuál es la verdadera obligación y sobre la misma queda suficientemente claro en ambas redacciones del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Vial que la obligación es la de señalar al conductor. Si unimos la obligación y el concepto legal del conductor llegamos a la conclusión de que la obligación es la de identificar a una persona que, conforme a la normativa, pueda tener la condición de conductor. En el presente supuesto la posición de la Administración demandada se ha centrado en la identificación. Pues bien, es claro que, situados únicamente en este punto, cabe indicar que los datos aportados para la identificación no podían considerarse suficiente en tanto en cuanto faltaba un elemento esencial como es el número del DNI o del permiso de circulación.»

3. La demandante de amparo considera lesionado el principio de legalidad penal, art. 25 CE, el derecho fundamental a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE y el principio de igualdad del art. 14 CE.

En cuanto al principio de legalidad entiende que se ha lesionado por la Administración al haber exigido, para el cumplimiento legal de identificación del conductor infractor, la comunicación del documento nacional de identidad o número del permiso de circulación. Explica que identificó con nombre, apellidos y domicilio a la persona que consideraba responsable de la infracción, datos que debieron ser suficientes para que la Administración de dirigiera frente a tal persona incoando el oportuno expediente sancionador. Además, argumenta que si no facilitó el documento nacional de identidad era porque en aquel momento le fue imposible recabar ese dato de la persona responsable. Por último, en relación con esta alegación, recuerda que en otro caso idéntico, habiendo aportado los mismos datos, la Administración fue capaz de realizar la oportuna notificación a la persona responsable.

En segundo término, considera lesionado su derecho a la presunción de inocencia al haber sido sancionado por el mero hecho de ser el titular del vehículo sin llevar a cabo la más mínima labor de averiguación para saber quién fue el infractor, a pesar de haber facilitados datos suficientes para ello.

Por último, alega la lesión del principio de igualdad argumentando que, tanto la resolución sancionadora del Ayuntamiento de Madrid, como la resolución judicial impugnada, se apartan de la doctrina que el Tribunal Constitucional estableció, entre otras, en la STC 111/2004, de 12 de julio.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó por providencia de 1 de marzo de 2012 la admisión a trámite del recurso de amparo y, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requerir atentamente al Ayuntamiento de Madrid para que remitiera testimonio del expediente administrativo del que surge el presente recurso; asimismo se acordó requerir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid, para que en el plazo de diez días remitieran testimonio del procedimiento abreviado núm. 9-2009, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, ya personada. Mediante diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2012, se tuvo por personado al Ayuntamiento de Madrid y se otorgó un plazo común de veinte días para que las partes pudieran alegar lo que a su derecho conviniera.

5. La recurrente, mediante escrito de 28 de mayo de 2012, reiteró las alegaciones efectuadas en la demanda de amparo.

6. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones en escrito de 21 de junio de 2012.

Señala que el presente recurso de amparo presenta notables similitudes con el caso resuelto –en sentido estimatorio– por la STC 111/2004, de 12 de julio, supuesto en el que

la propietaria de un vehículo, ante la denuncia de que éste se encontraba estacionado en forma indebida, sí que facilitó al Ayuntamiento de Madrid la identidad del conductor – nombre, apellidos, domicilio–, pero no cumplimentó el espacio reservado al número de su permiso de conducir del conductor.

También recuerda el Ministerio Fiscal que la posibilidad de que, como consecuencia de la pautas interpretativas empleada para la subsunción de una conducta en un tipo sancionador (o, dicho de otro modo, en una infracción administrativa), se produzca una vulneración del art. 25.1 CE ha sido contemplada ya por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina al respecto quedó sintetizada en el fundamento jurídico 5 de la STC 196/2002, de 28 de octubre.

En el momento de los hechos, el art. 72 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, según redacción dada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, después de establecer en su apartado 1 que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en la norma recaería directamente en el autor del hecho en que consistiera la infracción, disponía en su apartado 3 lo siguiente:

«El titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido una infracción, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción. Si incumpliera esta obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de la infracción muy grave prevista en el art. 65.5 i).»

Destaca el Ministerio Fiscal que de las actuaciones, resulta que la actividad administrativa se basó, en el presente caso, en considerar la propietaria del vehículo no había identificado verazmente a la persona que como conductor había utilizado el automóvil objeto de la denuncia, por no haber facilitado el número de su documento nacional de identidad o el de su carné de conducir, por lo que dicho órgano administrativo consideró apropiado incoar de oficio a aquélla otro expediente sancionador, haciéndola responsable no ya del indebido estacionamiento del vehículo de su propiedad, sino de no haber facilitado la verdadera identidad de la persona que en aquélla ocasión condujo dicho vehículo. Sin embargo, examinado el expediente administrativo se advierte inmediatamente que en él no existe ninguna actuación administrativa tendente a notificar la infracción cometida a la persona designada por el propietario del vehículo como conductora del mismo. Por el contrario, existe la certeza de que la Administración, por el mero hecho de no haber facilitado el número del documento nacional de identidad o del permiso de conducir del infractor, extrajo de ahí la consecuencia de que la propietaria del vehículo había facilitado una identidad no veraz o, si se quiere falsa. Actuación ésta (más que la escueta motivación del acto administrativo impugnado) que no responde a la argumentación lógica que permita subsumir la conducta de la parte recurrente en el tipo aplicado.

Tampoco la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid en el procedimiento abreviado núm. 9-2009 con fecha 10 de enero de 2011 suministra una motivación jurídica concreta y cognoscible que permita calificar de razonable la subsunción de los hechos en el precepto aplicado como fundamento de la sanción impuesta.

Por lo tanto, concluye el Fiscal, dado que ni con la resolución administrativa sancionadora ni con la Sentencia contencioso-administrativa posterior cabe discernir un fundamento razonable para subsumir la conducta de la demandante de amparo en la infracción administrativa por la que resultó sancionada, debe otorgarse a la recurrente al amparo del derecho fundamental que le reconoce el art. 25.1 CE, por lo que deben anularse tanto la resolución sancionadora como la Sentencia.

También considera lesionado el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), tanto por lo que se refiere a la resolución administrativa sancionadora, como a la

Sentencia que la confirma, ya que no existe actividad probatoria de cargo, válida y suficiente para enervar la presunción de inocencia de la recurrente, habida cuenta de que no consta en el expediente administrativo la práctica de una sola diligencia tendente a determinar si la persona designada ante la Administración por doña Ana Fernández Martín como conductora el día de autos del vehículo, don J. L. F. G., podía ser efectivamente localizada en el domicilio facilitado.

Descarta, por último, lesión del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). Considera que la parte recurrente ha incumplido la carga que la corresponde aportar un *tertium comparationis*, pues ni ha adjuntado ni ha identificado, ni siquiera ha citado en la demanda resolución alguna del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid, que permita llevar a cabo un juicio de igualdad (STC 105/2009, de 4 de mayo, FJ 5).

7. El Letrado del Ayuntamiento de Madrid formuló alegaciones mediante escrito de 19 de septiembre de 2012, solicitando la desestimación de la demanda.

Explica que el artículo 72.3 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo establece la obligación que tiene el titular de un vehículo de identificar al conductor que considere que puede ser responsable de una infracción en materia de tráfico. En el presente caso, no existe ninguna vulneración del art. 25.1 CE, ya que, el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sanciona la identificación no veraz del conductor responsable de una infracción en materia de tráfico, realizada por la persona titular del vehículo. En su opinión, la identificación será entendida como veraz cuando los datos aportados por la persona requerida por la Administración municipal puedan ser contrastados, con los datos que obran en poder de la Dirección General de Tráfico, es decir, tan solo, si se aporta el documento nacional de identidad o el número del permiso de conducir del presunto infractor, se puede saber si la persona identificada, realmente existe y se encuentra habilitada administrativamente para conducir vehículos a motor.

En este caso, afirma, la identificación realizada por la recurrente no pasa la prueba de contraste realizada por la Administración municipal, ya que sin el documento nacional de identidad o sin el número de permiso de conducir de la persona identificada no puede saberse si ésta existe ni tampoco si posee la habilitación administrativa para circular con un vehículo a motor en nuestro país.

En cuanto a la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE, explica que la Administración la dirigió un requerimiento para que identificase de forma veraz a la persona que conducía su vehículo en el momento de comisión de una infracción en materia de tráfico, y sancionó a la recurrente porque estimó, una vez consultados los archivos de la Dirección General de Tráfico, que la identificación realizada no podía entenderse como veraz contraviniendo lo previsto en el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Por último, pone de manifiesto que la Administración municipal, ha advertido que desde el año 2005 hasta ahora, la recurrente ha sido objeto de innumerables procedimientos sancionadores, por el mismo hecho, es decir identificar a una persona como conductor responsable de una infracción en materia de tráfico sin aportar su documento nacional de identidad o número de permiso de conducir. La existencia de tantos procedimientos pone de manifiesto la irresponsabilidad de la recurrente, que permite que utilicen un vehículo de su propiedad persona o personas, de las que desconoce si son o no titulares del permiso que les habilite para conducir vehículos a motor en nuestro país y que además dificulta la labor de la Administración para determinar si la persona que ha sido identificada puede o no ser el presunto responsable de una infracción en materia de tráfico.

8. Por providencia de 7 de febrero de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la resolución sancionadora de 24 de noviembre de 2008, dictada por el Ayuntamiento de Madrid, confirmada por la Sentencia de 10 de enero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid.

Como ha quedado expuesto con más detalles en los antecedentes, en opinión de la parte recurrente, tales resoluciones han vulnerado el principio de legalidad, art. 25 CE, su derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE y el principio de igualdad, art. 14 CE. El Ministerio Fiscal ha solicitado la estimación de la demanda al considerar vulnerado el principio de legalidad penal y el derecho a la presunción de inocencia de la recurrente. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, a través de su representación procesal considera que la demanda debe ser desestimada.

2. Como han puesto de manifiesto la parte recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, el presente caso presenta una gran similitud con el recurso de amparo resuelto por este Tribunal en la STC 111/2004, de 12 de julio. En aquel caso, como en el presente, la demandante fue sancionada por lo que la Administración entendió como un incumplimiento del deber que el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, impone al titular de un vehículo a motor de suministrar a aquélla la identidad del conductor del mismo ante la denuncia de una supuesta infracción.

En ambos supuestos, ante el requerimiento de la Administración para que se identificara al conductor responsable de la infracción, los titulares de los vehículos comunicaron el nombre, apellidos y domicilio del supuesto responsable; estos datos fueron considerados insuficientes por la Administración que, en ambos supuestos, sancionó al titular del vehículo por incumplimiento del deber de identificación del conductor responsable de la infracción, al considerar indispensable la comunicación del número del documento nacional de identidad o del permiso de conducir del responsable para cumplimentar la identificación requerida.

3. La resolución sancionadora originaria del presente recurso de amparo, se basó, según se ha expuesto en los antecedentes, en que los datos aportados sobre la identidad del conductor se consideraron insuficientes para entender cumplido el deber que recoge el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Al igual que ocurría en el caso resuelto en la STC 111/2004, de 12 de julio, no existe en el expediente administrativo constancia de actuación administrativa alguna tendente a comunicar con la persona identificada por la demandante que se hubiera frustrado por el desconocimiento del número del documento nacional de identidad o del permiso de conducir, lo que revela que, al menos en las circunstancias del caso, la escueta motivación del acto administrativo no responde a una argumentación lógica que permitiera subsumir la conducta de la recurrente en el tipo aplicado.

En efecto, ni la norma —en la redacción vigente el momento de los hechos— exigía expresamente que se facilitaran esos concretos datos ni, conforme a los modelos de argumentación aceptados por la comunidad jurídica, cabe extraer tal exigencia del tenor de la misma, una vez que se había indicado a la Administración el nombre, dos apellidos y domicilio del conductor, lo que, en principio y sin que las circunstancias concurrentes permitieran presumir otra cosa, parece, por una parte, que supone una respuesta congruente con el deber de identificar a una persona impuesto en la Ley de seguridad vial y, por otra, que es suficiente con la finalidad de la exigencia legal, que es la de permitir a la Administración dirigir eventualmente contra esa persona un procedimiento sancionador.

Por tanto, con remisión a lo argumentado en la STC 111/2004, de 12 de julio, procede otorgar el amparo solicitado, recordando que la posibilidad de que se produzca una vulneración del art. 25.1 CE como consecuencia de las pautas interpretativas empleadas para la subsunción de la conducta en el tipo de la infracción ha sido expresamente contemplada por este Tribunal, recientemente recordado en la STC 70/2012, de 16 de abril, FJ 5, en la que, precisamente con remisión a la STC 111/2004, de 12 de julio, FJ 3,

se reiteraba que «la validez constitucional de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, que marca en todo caso una zona indudable de exclusión de comportamientos, como de su previsibilidad (SSTC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4; y 236/1997, de 22 de diciembre, FJ 3), hallándose en todo caso vinculadas por los principios de legalidad y de seguridad jurídica. De este modo, no sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada; son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico –una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante–, o axiológico –una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional–, conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios».

Una vez constatada la lesión del principio de legalidad no procede el análisis de las demás quejas aducidas en la demanda, puesto que la apreciación de la vulneración del art. 25 CE conlleva la declaración de nulidad de la resolución sancionadora recurrida.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Ana Fernández Martín y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).
- 2.º Declarar la nulidad de la resolución sancionadora de 24 de noviembre de 2008, dictada por el Ayuntamiento de Madrid, así como de la Sentencia de 10 de enero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil trece.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Firmado y rubricado.