

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3239 *Sala Primera. Sentencia 29/2014, de 24 de febrero de 2014. Recurso de amparo 8363-2010. Promovido por don José Luis Fernández García en relación con la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimó su demanda sobre sanción en materia de tráfico. Supuesta vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta por incumplimiento del deber de identificación veraz del conductor de un vehículo con el que cometió una infracción de tráfico, impuesta después de que la Administración realizase las actuaciones necesarias para incoar procedimiento sancionador a quien había sido señalado como conductor (STC 111/2004).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel; Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8363-2010, promovido por don José Luis Fernández García, representado por el Procurador de los Tribunales don José Andrés Cayuela Castillejo, y asistido por la Letrada doña Tania Menéndez Martín, contra resolución sancionadora de la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara, de 29 de octubre de 2008 (expediente núm. 19-904333297/8), confirmada en alzada por resolución del Director General de Tráfico de 8 de octubre de 2009, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid, de 5 de noviembre de 2010, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las anteriores (procedimiento abreviado núm. 1125-2009). Ha sido parte el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de noviembre de 2010, don José Andrés Cayuela Castillejo, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Fernández García, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 6 de diciembre de 2007, agentes de la Guardia Civil de tráfico formularon denuncia en relación con el vehículo Suzuki matrícula M-2996-JT, con motivo de hallarse estacionado sobre una acera a la altura del punto kilométrico 78 de la carretera CM-200, iniciándose el expediente sancionador núm. 19004333297/1 por la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara. Al no poder ser notificada la denuncia en el acto, se notificó posteriormente al demandante de amparo, titular de dicho automóvil, haciéndole saber

que en el plazo de quince días hábiles debía proceder a comunicar el nombre, domicilio y demás datos de la persona que, en la fecha de la denuncia, conducía el automóvil, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo así, sería considerado autor de una falta muy grave por infracción del deber establecido en el art. 72.3 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según la redacción dada al mismo por la Ley 17/2005, de 19 julio.

b) El recurrente se dirigió a la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara indicando que en la fecha en la que se formuló la denuncia no era el conductor del vehículo matrícula M-2996-JT, y aportó los datos identificadores (nombre, apellidos y domicilio) de la persona que lo conducía. Tras recibir dicha comunicación, la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara notificó la denuncia el 24 de marzo de 2008 a la persona designada como conductora del vehículo por el actor. No obstante, aquella presentó escrito el 17 de abril de 2008, manifestando que «no es titular, ni conductora del vehículo a cuya denuncia se refiere el presente expediente sancionador, por lo que proceda al archivo del mismo».

c) A consecuencia de dicho escrito, la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara tramitó contra el demandante de amparo el expediente sancionador núm. 19904333297/8, en el que le imputó la infracción muy grave consistente en no haber identificado verazmente al conductor del vehículo denunciado, a pesar de haber sido debidamente requerido para ello. El expediente concluyó por resolución de la Jefa Provincial de Tráfico de Guadalajara de 29 de octubre de 2008, que impuso al actor una multa de 310 euros. Frente a dicha resolución interpuso el demandante de amparo recurso de alzada, que fue desestimado por resolución del Director General de Tráfico de 8 de octubre de 2009, en la que, tras recoger la doctrina jurisprudencial sobre la obligación impuesta en el art. 72.3 LSV, se razona que aparece acreditado por la documentación obrante en el expediente «que el titular del vehículo denunciado ha incumplido la obligación contenida en dicho precepto de facilitar los datos precisos para identificar al conductor del vehículo objeto de la denuncia originaria».

d) Contra la anterior resolución, el demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo (procedimiento abreviado núm. 1125-2009), que fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid de 5 de noviembre de 2010, en la cual se argumentó (fundamento quinto) que el recurrente no cumplió el deber de identificar al conductor del vehículo de su titularidad dominical, pues la persona a la que identificó y a la que se notificó la denuncia por la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara, presentó escrito manifestando que no era titular ni conductora del vehículo al que se refiere el expediente sancionador. «Tales manifestaciones –concluye el Juzgado– indican que el titular dominical y hoy recurrente, no ha cumplido el deber de identificación que le impone el art. 72.3 LSV y ello por cuanto no lo identifica correctamente», lo que da lugar a la incoación del expediente sancionador por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor responsable en tiempo y forma, sin que se acredite la existencia de causa justificativa que impidiese tal identificación.

3. El recurrente sustenta la demanda en la vulneración de su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), que habría sido lesionado porque cumplió en todo momento con la obligación de identificar al conductor de forma suficiente y precisa para que la Jefatura Provincial de Tráfico pudiera dirigir el procedimiento sancionador contra el conductor infractor. En este sentido, se señala que se aportaron el nombre, los apellidos y una dirección donde proceder a la notificación, y todo ello independientemente de que la infractora negase los hechos, por lo que al recurrente, en todo caso, se le tendría que haber impuesto una sanción por la infracción de estacionar indebidamente pero no por el incumplimiento del deber de identificar. Afirma que lo razonado por la Sentencia impugnada no es cierto, ya que el actor sí aportó todos los datos de identificación, y el hecho de que se le haya otorgado mayor credibilidad a la identificada cuando, en el ejercicio de su derecho a defenderse, manifiesta que no era la conductora, no significa que el recurrente incumplirse su obligación de identificar. En definitiva, el demandante se

encuentra absolutamente indefenso al haber sido sancionado por una infracción que no ha cometido.

El demandante justifica la especial trascendencia constitucional del recurso por la manifiesta negativa del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo a acatar la doctrina del Tribunal Constitucional, toda vez que, no obstante reseñarse en el hecho tercero de la demanda la STC 111/2004, de 12 de julio, se ha obviado el contenido de la misma, como asimismo la reiterada doctrina constitucional existente en este sentido. Señala la demanda, además, que hay un incumplimiento reiterado de dicha doctrina por la jurisdicción ordinaria, y que existen resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental alegado, interpretando de manera distinta la doctrina constitucional y aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros.

La demanda concluye solicitando la anulación de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid y de la resolución sancionadora dictada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara.

4. Por providencia de 21 de noviembre de 2010, la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid, a fin de que en el plazo de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 1125-2009. Asimismo, se acordó emplazar al Abogado del Estado para que en el plazo de diez días pudiera comparecer en este proceso constitucional, con traslado de copia de la demanda presentada.

El Abogado del Estado se personó en el procedimiento por medio de escrito presentado el 23 de noviembre de 2011.

5. Una vez recibido el testimonio solicitado, por diligencia de ordenación de 21 de diciembre de 2011 se tuvo por personado al Abogado del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTIC.

6. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 31 de enero de 2012. Tras exponer los antecedentes del caso y el planteamiento de la demanda de amparo, recuerda el Fiscal que este Tribunal ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del art. 72.3 LSV en la STC 197/1995, de 21 de diciembre, realizando la exposición de la doctrina establecida en la misma.

En relación con la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), señala el Fiscal que la cuestión planteada presenta notables diferencias con otras sometidas anteriormente a este Tribunal, en cuanto a la aplicación del indicado precepto, haciendo referencia a los supuestos resueltos por las SSTC 8/1996, de 9 de enero; 20/1996, de 12 de febrero; 111/2004, de 12 de julio; 54/2008, de 14 de abril, y 36/2010, de 19 de julio, para indicar que se diferencia de los casos contemplados en las dos primeras, pero que presenta semejanza con las hipótesis resueltas en las demás, ya que en todas ellas los propietarios de los vehículos identificaron suficientemente a quienes los conducían en el momento de cometerse la infracción vial, si bien en el supuesto de la STC 111/2004, la Administración exigió al propietario del vehículo que facilitara el número del permiso de conducción del supuesto infractor, y en las otras dos se exigió la aportación de prueba acreditativa de que la persona designada en cada caso era efectivamente quien conducía el vehículo en el momento de cometerse la infracción. El elemento diferenciador en el supuesto que nos ocupa es que, habiendo negado el conductor designado por el propietario haber conducido efectivamente el vehículo, la Administración opta por sancionar al propietario por no haber facilitado correctamente los datos de identificación del conductor o, si se prefiere, por haberlos falseado, diferencia en la que, a juicio del Ministerio Fiscal, estriba sin duda la razón por la que se ha apreciado en el presente caso la concurrencia de especial trascendencia constitucional.

A continuación, recoge el escrito del Ministerio Fiscal la doctrina de este Tribunal Constitucional en la que se contempla la posibilidad de que, como consecuencia de las pautas interpretativas empleadas para la subsunción de una conducta en un tipo sancionador, se produzca una vulneración del art. 25.1 CE, citando las SSTC 196/2002, FJ 5; 151/1997, FJ 4, y 111/2004, FJ 3, de acuerdo con las cuales concluye que es preciso verificar si la motivación de la resolución sancionadora suministra un sustento suficiente en cuanto a la adecuada subsunción de los hechos y a la previsibilidad de la conducta, sin dar lugar a una aplicación extensiva o analógica de la norma sancionadora. Pues bien, partiendo del tenor literal del art. 72.3 LSV, razona el Fiscal que la actividad administrativa se basó en que el propietario del vehículo no había identificado verazmente a la persona que había utilizado el automóvil objeto de la denuncia, por lo que hizo responsable a aquél, no ya del indebido estacionamiento del vehículo de su propiedad, sino de no haber facilitado la verdadera identidad de la persona que conducía dicho vehículo. Sin embargo, no existe en el expediente administrativo actuación administrativa alguna tendente a comprobar si era o no cierta la afirmación de la persona designada por el propietario del vehículo como conductora del mismo acerca de que no había conducido en esa ocasión tal vehículo. Por el contrario, se constata que, automáticamente, la Administración tuvo por cierta tal negación, extrayendo la consecuencia de que el propietario del vehículo había facilitado una identidad no veraz, actuación que no responde a una argumentación lógica que permita subsumir la conducta de la parte recurrente en el tipo aplicado, pues, no permitiendo las circunstancias concurrentes presumir otra cosa, la respuesta del propietario fue congruente con el deber de identificar a una persona impuesto por la legislación de seguridad vial, suficiente además con la finalidad de la exigencia legal, que es la de permitir a la Administración dirigir eventualmente contra esa persona un procedimiento sancionador, sin que la veracidad o exactitud de la respuesta del propietario pueda estar vinculada al reconocimiento de la infracción vial por parte de la persona designada como conductora por aquél. Resulta evidente que ésta podrá defenderse negando su autoría, sin que ello deba suponer en forma alguna ni que el propietario faltó a la verdad al facilitar la identificación del conductor ni que, de modo automático, deba ser responsable de una falta muy grave como consecuencia de dicha negación, al menos mientras no consten otros datos de algún modo acreditativos de que esa manifestación del propietario del vehículo fue, efectivamente, inveraz.

Añade el Fiscal que tampoco la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid 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. En efecto, frente a lo sustentado en el recurso, la Sentencia se limita a asumir por completo el criterio de la Administración, entendiendo que el titular del vehículo no había cumplido el deber legal de identificación del conductor, habida cuenta de que la persona designada había presentado un escrito manifestando que no era titular ni conductora del vehículo a cuya denuncia se refería el expediente sancionador.

Ahora bien, constatada esa falta de motivación razonable en la resoluciones administrativas y judicial, ha de plantearse si constituye una violación del art. 25.1 CE o si, eventualmente, supondría una vulneración del art. 24.1 CE, concluyendo el Ministerio Fiscal que ha de prosperar la tesis favorable a la existencia de una violación del art. 25.1 CE, pues la necesidad de motivación debe vincularse aquí con el derecho a la legalidad sancionadora de dicho precepto. Cuando, como sucede en el presente supuesto, la ausencia o insuficiencia de motivación revela una aplicación extensiva o analógica de la norma sancionadora, con la consecuente falta de un fundamento jurídico cognoscible para la sanción, la carencia de motivación deja de ser una infracción formal reparable con una nueva resolución, para convertirse en una vulneración del art. 25.1 CE, solo reparable con la anulación definitiva de la sanción, que es el pronunciamiento procedente en este caso.

Por lo tanto, dado que ni con las resoluciones administrativas sancionadoras, ni con la Sentencia cabe discernir un fundamento razonable para subsumir la conducta en la infracción administrativa por la que resultó sancionado, entiende el Fiscal que debe

otorgársele el amparo del derecho fundamental que le reconoce el art. 25.1 CE, por lo que solicita que se declare vulnerado tal derecho y se acuerde la nulidad de las resoluciones de la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara de 29 de octubre de 2008, y del Director General de Tráfico de 8 de octubre de 2009, así como de la Sentencia dictada con fecha 5 de noviembre de 2010 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 10 de enero de 2012, solicitando la inadmisión del recurso de amparo o, subsidiariamente, su íntegra desestimación. En primer lugar, advierte el Abogado del Estado que la demanda se basa exclusivamente en la violación del derecho a la legalidad sancionadora, y que, aunque el actor imputa la infracción tanto al acto administrativo sancionador como a la Sentencia contencioso-administrativa, es claro que a esta última no cabe atribuirle violación directa alguna del citado derecho fundamental, por lo que el amparo no es mixto sino que encaja en el art. 43.1 LOTC. Asimismo, pone de relieve la, a su juicio, absoluta inconsistencia del razonamiento realizado en la demanda sobre la especial trascendencia constitucional del recurso, ya que la Sentencia del Juzgado no solo no desacata, sino que cita la STC 197/1995, en cuya doctrina se apoya, siendo del todo inaplicable al caso la STC 111/2004, por resultar claramente diferentes los hechos que dieron lugar a uno y otro supuesto. Menos aún podría reprocharse al Juzgado haberse apartado de la doctrina de la STC 63/2007, cuando dicha Sentencia no trata de una infracción por incumplimiento del deber de identificación veraz del conductor, sino de la utilización de la identificación inverosímil como contra-indicio que corrobora la procedencia de sancionar por exceso de velocidad al titular del vehículo, además de que en aquel caso el derecho fundamental invocado era la presunción de inocencia y no el de la legalidad sancionadora. Por tanto, la manifiesta carencia de fundamento y de consistencia en el razonamiento de la demanda sobre la especial trascendencia constitucional debe considerarse equivalente a su ausencia, por lo que procede la inadmisión del amparo al no haberse levantado la carga de razonar dicho extremo en la demanda [art. 50.1 a) en relación con el art. 49.1 LOTC].

En cuanto al fondo del asunto, destaca el Abogado del Estado que el art. 72.3 LSV impone al titular del vehículo con el que se haya cometido la infracción, el deber de identificar verazmente al conductor, tipificándose en el art. 65.5 i) LSV como infracción muy grave el incumplimiento de esa obligación. Señala que al demandante de amparo no se le ha sancionado por el indebido estacionamiento sino por incumplir el deber de identificación veraz del conductor responsable, y que la demanda solo alega la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, sin expresar claramente por qué. La invocación de la STC 111/2004 obliga a entender que se reprocha a la resolución administrativa una aplicación analógica o extensiva de la infracción establecida en el art. 65.5 i) LSV, supuesto que no se ha producido porque en aquella Sentencia la falta de consignación del número del permiso de conducción fue conceptuada como incumplimiento del deber de identificación del conductor cuyos demás datos se habían comunicado a la Administración.

Alega el representante de la Administración que ésta impuso la sanción porque consideró inveraz la identificación del conductor realizada por el actor, requisito de veracidad impuesto expresamente por el legislador y que, incluso, en la STC 63/2007, FJ 3, en relación con una redacción anterior del precepto de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se aceptaba que solo una identificación convincente del conductor responsable descargaba de responsabilidad al titular, incumplándose el deber de identificación tanto al ignorar el requerimiento como al atenderlo de forma inverosímil o incompleta. En nuestro caso, la Administración consideró inverosímil la identificación ofrecida por el demandante, una vez que la identificada como conductora responsable negara ser la conductora del vehículo a cuya denuncia se refería al procedimiento sancionador. Y el mismo juicio de inverosimilitud de la identificación se consigna en el fundamento quinto de la Sentencia contencioso-administrativa. La demanda de amparo sostiene que la conductora identificada faltó a la verdad, pero la carga de ofrecer datos para respaldar esa afirmación pesaba sobre el propietario del

vehículo quien en vía administrativa no propuso ninguna prueba sobre el particular, incluido el testimonio de la conductora, prueba que hubiese sido perfectamente factible, puesto que la identificada, Abogada con despacho en paseo de la Castellana, 210, piso 16-9 (dirección consignada por el actor, Abogado de profesión, en los datos que figuran en el poder aportado con la demanda de amparo, así como domicilio para notificaciones señalado en la demanda contencioso-administrativa), figura como apoderada del recurrente en el poder que acompaña a la demanda de amparo y aparece también como receptora de diversas notificaciones en el recurso contencioso-administrativo que ultimó la vía judicial. Aun siendo cierto que en el procedimiento contencioso-administrativo se propuso el testimonio de la conductora designada, la prueba fue denegada por innecesaria, sin duda a la vista de la tajante negativa de aquélla en vía administrativa, aunque, dada la condición de apoderada del recurrente que ostentaba, resultaba perfectamente posible que hubiese sido presentada a la vista por la parte actora sin necesidad de citación. En cualquier caso, contra la denegación de dicha prueba testifical no se interpuso por la representación del actor el recurso de súplica autorizado por el art. 78.17 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y ninguna prueba más se propuso por la parte actora para acreditar la veracidad de la identificación del conductor.

De lo anterior se sigue que no existe aplicación extensiva analógica de la infracción muy grave de los arts. 65.5 i) y 72.3 LSV. La Administración consideró inveraz la identificación proporcionada por el titular del vehículo y aplicó en sus propios y literales términos esa infracción, existiendo únicamente una discrepancia fáctica acerca de dicha veracidad, sin que el actor hubiese levantado la carga de probar su alegación sobre la supuesta mentira de la persona identificada, cuestión ésta sobre el reparto de la carga de probar que nada tiene que ver con el derecho a la legalidad sancionadora.

Tampoco resulta aceptable la alegación de que, si la Administración consideraba inveraz la identificación, debía sancionar al titular del vehículo y demandante de amparo por la infracción relativa al mal estacionamiento, pues el incumplimiento del deber de identificación veraz impide a la Administración establecer con seguridad el conductor responsable de la infracción. A diferencia de lo ocurrido en el caso resuelto por la STC 63/2007, la Jefatura de Tráfico de Guadalajara ha entendido que el contra-indicio de la inveracidad no bastaba por sí solo para estimar que el titular del vehículo, y no otra persona, era el autor de la infracción cometida, haciendo notar el Abogado del Estado que ni en vía administrativa ni en la jurisdiccional ha admitido el actor ser el conductor responsable de la infracción por mal estacionamiento, resultando contradictorio el argumento del demandante señalando que se le debía sancionar por esta infracción para, acto seguido, afirmar que la conductora identificada mintió.

8. No ha formulado alegaciones la representación del demandante de amparo.

9. Por providencia de 20 de febrero de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la resolución de la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara de 29 de octubre de 2008, que impuso al actor una sanción de 310 euros por la comisión de una infracción muy grave consistente en la no identificación del conductor del vehículo de su propiedad, pese a haber sido requerido para ello (expediente núm. 19-904333297/8), contra la resolución del Director General de Tráfico de 8 de octubre de 2009, que desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la anterior, y, finalmente, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid, de 5 de noviembre de 2010, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las anteriores resoluciones. Denuncia el actor que dichas resoluciones vulneran su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), porque se le sancionó a pesar de haber cumplido con la obligación de

identificar al conductor de su vehículo de forma suficiente y precisa, por el solo hecho de que la persona identificada negó ser la conductora del mismo.

El Ministerio Fiscal, como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, considera que se ha producido la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) invocado en la demanda de amparo, por lo que interesa la estimación del recurso con declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas. Por su parte, el Abogado del Estado ha solicitado la inadmisión, por no haberse satisfecho la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, y, subsidiariamente, que se desestime el mismo, ya que la sanción se ha impuesto ajustándose estrictamente al precepto legal que la establece y sin vulnerar el art. 25.1 CE.

Debe precisarse, ante todo, que, de haberse producido, la lesión constitucional que denuncia el demandante de amparo, tendría su origen directo en la resolución administrativa sancionadora y no en la Sentencia que se limitó confirmar la legalidad de las resoluciones administrativas, a pesar de que en la demanda de amparo se impute la vulneración del principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), tanto a la actuación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Guadalajara, como a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Madrid, en tanto en cuanto no habría reparado la lesión originaria. Por tanto, planteada así la cuestión, y en la medida en que no se achaca a la resolución judicial ninguna lesión autónoma, al margen de la ya indicada, podemos concluir que no estamos ante un recurso de amparo del art. 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), como parece entender la demanda de amparo, ni ante un amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC), sino ante un recurso del art. 43 LOTC. Resulta intrascendente que el actor haya escogido la vía del art. 44 LOTC, lo que no debe impedir el examen de la infracción constitucional en la que, supuestamente, habría incurrido la Administración, cuando, como ocurre en este caso, tras la lectura de la fundamentación jurídica y del suplico de la demanda, se comprueba que el recurso comprende, además de la petición de nulidad de la Sentencia formalmente impugnada, la de las decisiones administrativas que la anteceden (por todas, STC 142/2009, de 15 de junio, FJ 1).

2. Antes de examinar la cuestión de fondo que nos ha sido suscitada, debemos determinar si concurre el óbice relativo a la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso (art. 49.1 *in fine* LOTC), alegado por el Abogado del Estado, que sostiene que la manifiesta carencia de fundamento y de consistencia en el razonamiento de la demanda sobre este extremo equivale a su ausencia.

Dicho óbice ha de ser rechazado, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, y pone de relieve el propio planteamiento del Abogado del Estado, la demanda contiene una argumentación destinada a satisfacer la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, que no se limita a razonar la existencia de la vulneración de derechos fundamentales por las resoluciones administrativas y judicial impugnadas (AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2, y 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2, por todos). Cosa distinta es que el representante de la Administración discuta la corrección o el acierto del fundamento de esa argumentación, pero lo cierto es que de la lectura de la demanda de amparo se desprende que el recurrente realiza el esfuerzo argumental que en tal sentido ha exigido la doctrina de este Tribunal (entre otras, STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3), pues destina un apartado específico a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, poniendo de relieve la –a su juicio– manifiesta negativa del Juzgado a acatar la doctrina constitucional en este punto, y la existencia de un incumplimiento reiterado de dicha doctrina por la jurisdicción ordinaria, con pronunciamientos contradictorios sobre el derecho fundamental alegado. Y, aunque el razonamiento no se caracterice por su extensión, sí puede afirmarse que pone de relieve los datos necesarios para justificar la proyección objetiva del amparo solicitado (SSTC 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2), y la conexión material entre la vulneración denunciada y los criterios establecidos en el art. 50.1 b) LOTC y en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, necesaria para la trascendencia constitucional del recurso (STC 170/2011, de 3 de noviembre, FJ 3).

Todo ello, claro está, no obsta a que, en último término, corresponda a este Tribunal la apreciación de si, cumplida aquella exigencia por el recurrente, el recurso de amparo reviste efectivamente una especial trascendencia constitucional que justifique una decisión sobre el fondo, atendiendo a los criterios señalados por el art. 50.1 b) LOTC: «a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). Y, en el presente caso, este Tribunal ha considerado que el recurso cumple con el requisito de fondo de presentar «especial trascendencia constitucional» que impone el art. 50.1 b) LOTC para que pueda ser admitido el recurso de amparo, precisamente por una razón que se encuentra implícita en la fundamentación del óbice procesal opuesto por el Abogado del Estado, y que pone de manifiesto expresamente el Ministerio Fiscal: se trata de un supuesto nuevo con respecto a los que hasta ahora ha conocido este Tribunal en relación con el derecho a la legalidad sancionadora cuando se proyecta sobre la infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de identificar al conductor de un vehículo denunciado, lo que nos permitirá seguir perfilando y consolidando en sus diversas perspectivas la doctrina constitucional sobre ese derecho. En efecto, el presente asunto permite analizar las consecuencias que se producen sobre el mismo cuando la Administración considera incumplido el deber de identificar al conductor del vehículo porque la persona identificada niega ser quien lo condujera cuando se cometió la infracción objeto de denuncia.

3. El asunto que se nos plantea en el presente recurso de amparo presenta ciertas similitudes con los casos resueltos en las SSTC 111/2004, de 12 de julio; 54/2008, de 14 de abril; 36/2010, de 19 de julio; 30/2013, de 11 de febrero, y 45/2013, de 25 de febrero, en la medida en que (i) se combate una resolución administrativa que impuso una sanción por no identificar al conductor del vehículo que había cometido una infracción de tráfico, y (ii) se invoca la lesión del derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

Pero se distingue, en primer lugar, de las tres primeras resoluciones citadas, en que éstas se dictaron teniendo en cuenta una tipificación de la conducta infractora distinta a la contenida en el art. 72 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) tras la reforma operada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, aplicable a la sanción ahora cuestionada. Así, si el art. 72. 3 LSV, en la redacción del artículo único.31 de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, se limitaba a establecer el deber de identificar al conductor, tras la reforma de 2005, el art. 72.3 LSV establece, ya expresamente, el deber de identificar verazmente al conductor responsable de la infracción: «El titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido una infracción, debidamente requerido para ello, tienen 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 artículo 65.5 i)».

Esta distinción es básica en la medida en que, de acuerdo con la doctrina constitucional a la que a continuación nos referiremos, la lesión del derecho a la legalidad sancionadora tiene como fundamento inexcusable la descripción de la conducta infractora que realiza la norma sancionadora.

En segundo lugar, en los casos resueltos por las Sentencias citadas, la cuestión planteada versaba sobre la suficiencia de los datos aportados sobre la identidad del conductor y, al igual que en el caso resuelto por la STC 111/2004, de 12 de julio, en ninguna de ellas la Administración intentó siquiera comunicar con la persona identificada, a pesar de lo cual concluyó sancionando al propietario por incumplimiento del deber de identificación a la vista de la omisión de determinados datos que ni siquiera eran exigidos por la norma vigente en el momento de la comisión de los hechos. Por el contrario, en nuestro caso, la Administración notificó la denuncia a la identificada como conductora a partir de los datos proporcionados por el propietario, pero ésta rechazó ser la conductora del vehículo, motivo por el cual se instruyó contra el demandante de amparo procedimiento sancionador por incumplimiento del deber de identificar verazmente al conductor, contemplado en el art. 72.3 LSV.

Precisamente por ello, no cabe resolver este recurso de amparo con una simple remisión a la solución dada en los anteriores pronunciamientos, siendo necesario un análisis individualizado de las peculiaridades del supuesto, para lo que debemos partir de la doctrina sentada por este Tribunal sobre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora, el único derecho cuya lesión se invoca por el demandante de amparo y, por consiguiente, el único sobre el que puede versar nuestro pronunciamiento.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal relativa al art. 25.1 CE, la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no solo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios (por todas, STC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4).

4. Como se ha expuesto de forma pormenorizada en los antecedentes de esta resolución, la sanción presuntamente lesiva del art. 25.1 CE fue impuesta al demandante de amparo por la conducta consistente en no haber identificado al conductor, una vez que, practicada la notificación a la identificada como tal, ésta lo negó, solicitando, además, el archivo del expediente sancionador. Aunque la resolución administrativa sancionadora no incluye una motivación expresa acerca del concreto hecho constitutivo de la infracción, parece haberse fundado en la negación de los hechos por parte de la persona identificada como conductora del vehículo para considerar que el demandante de amparo había incumplido la obligación de identificar verazmente al conductor del vehículo objeto de la denuncia, lo que se reitera en la resolución administrativa desestimatoria del recurso de alzada que destaca, entre los hechos a tener en cuenta, la notificación de la denuncia del conductor identificado por el titular del vehículo y la negativa de éste de ser el conductor del mismo. Es decir, que una vez notificada la denuncia al conductor identificado por el propietario del vehículo, la administración entendió que la negativa del conductor podía considerarse una identificación inveraz del mismo y procedió, en consecuencia, a la apertura de un procedimiento sancionador por la comisión de la citada infracción que concluyó, tras la correspondiente tramitación y a la vista de las alegaciones realizadas por el demandante de amparo, con la imposición de la sanción.

Así lo señala, también, la Sentencia del Juzgado, la cual, tras reproducir en su fundamento jurídico 4 las SSTC 154/1994, de 23 de mayo, y 197/1995, de 21 de diciembre, en cuanto que establecen que la carga del titular del vehículo de identificar a quien lo conducía al tiempo de producirse la supuesta infracción no se presenta como excesiva o desproporcionada, señala, en su fundamento jurídico 5, que la negativa de la denunciada como conductora indica que el titular dominical no ha cumplido el deber de identificación que el art. 72.3 LSV impone al conductor, negativa que dio lugar a la incoación del expediente sancionador por el incumplimiento de la mencionada obligación, expediente en el que el propietario realizó las correspondientes alegaciones y que concluyó con la sanción que confirma la Sentencia.

La exigencia de que la identificación del conductor sea veraz o verosímil es un requisito expresamente contemplado en la norma. Así pues, si el cumplimiento del deber impuesto en el art. 72.3 LSV exige no solo la identificación suficiente sino, además, veraz o verosímil del conductor, la interpretación según la cual el deber de identificación veraz no se habría cumplimentado en los términos legalmente exigidos cuando no quede acreditado que la persona identificada como conductora lo sea realmente, encaja en el sentido literal de la norma. Nuestro análisis, sin embargo, no puede quedar aquí, pues conforme a la doctrina constitucional antes expuesta, la satisfacción del derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 CE exige, además, que la interpretación realizada

no conduzca a una solución esencialmente opuesta a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisible para el destinatario.

La finalidad a la que sirve el deber de identificación es, conforme a la doctrina constitucional, la de facilitar la intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, permitiendo a la Administración la identificación del conductor supuestamente responsable de la infracción denunciada, para dirigir contra él el correspondiente procedimiento sancionador, cuando ello no ha sido posible en el acto de formularse la denuncia. Es, por tanto, un deber inherente al hecho de ser propietario de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida, salud e integridad de las personas, sin que el cumplimiento de este deber exteriorice un contenido autoinculpatorio cuando el propietario declara ser, además, el conductor de vehículo (STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 8), ni suponga tampoco la declaración de responsabilidad o culpabilidad del conductor identificado, que solo podrá determinarse en un procedimiento sancionador con las garantías que derivan del derecho de defensa (STC 197/1995, FJ 2).

La finalidad a la que sirve el deber legalmente impuesto exige para su efectividad que la identificación sea convincente, pues, en otro caso, este propósito se vería impedido de antemano. Esto es, precisamente, lo que ha intentado corregir la reforma legislativa de 2005, al establecer, ya expresamente, que el deber de identificación que pesa sobre el conductor solo se satisface si es veraz o verosímil. Así lo pusimos de manifiesto en la STC 63/2007, de 27 de marzo, FJ 3, en la que afirmamos que «si la identificación es convincente, bastará para descargar al titular del vehículo de toda responsabilidad. En otro caso, tanto si el propietario ignora el oportuno requerimiento de identificación, como si lo atiende en forma inverosímil o incompleta, la Administración podrá desde luego incoarle expediente sancionador por infracción del art. 72.3 LSV». En otras palabras, si la identificación es incompleta o inverosímil se habrá frustrado la finalidad a la que responde la imposición del deber y, por tanto, resulta previsible y congruente con la finalidad de colaborar con la reprensión administrativa de las conductas infractoras, la interpretación según la cual la tajante negativa del identificado como conductor puede suponer una identificación inverosímil o inveraz que permite, tal y como razona la Sentencia del Juzgado, incoar el correspondiente procedimiento sancionador que, tras la correspondiente tramitación, podrá en su caso concluir en la imposición de la sanción correspondiente.

Según la STC 197/1995, FJ 2, la identificación del propietario no supone la determinación automática de la responsabilidad del conductor, que solo podrá ser declarada tras la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador en el que se garantice su derecho de defensa. De igual modo, la negación de la condición de conductor por el identificado como tal en el seno de un procedimiento sancionador, no supone la automática declaración de responsabilidad del propietario por el incumplimiento de la identificación veraz del conductor, que solo podrá ser sancionado, tras la tramitación del correspondiente procedimiento y a la vista, en cada caso, de las alegaciones realizadas y las pruebas en él practicadas, conforme a las reglas que derivan del derecho contemplado en el art. 24.2 CE, sobre cuya lesión no tenemos en este caso que pronunciarnos, al no haber sido invocada por el demandante de amparo.

En los supuestos analizados en las SSTC 111/2004, de 12 de julio; 54/2008, de 14 de abril; 36/2010, de 19 de julio; 30/2013, de 11 de febrero, y 45/2013, de 25 de febrero, antes mencionadas, la Administración había sancionado al propietario por una identificación incompleta del conductor cuando ésta ni siquiera había intentado incoar el procedimiento sancionador contra el conductor identificado con nombre, apellidos y domicilio, convirtiendo en imposible para el inculpado la prueba de que los datos aportados para la identificación del conductor eran suficientes para el cumplimiento de la citada finalidad. Concluimos entonces que si la finalidad perseguida por la norma era la identificación del conductor, y la ley no determinaba los datos que eran necesarios para ello, la omisión de otros datos exigidos por la Administración no podía ser subsumida en la conducta tipificada, pues no era previsible que el cumplimiento del deber de identificar al conductor exigiera de otros datos distintos de los necesarios para ello.

Sin embargo, en el supuesto que ha dado lugar al presente recurso de amparo, la Administración realizó las actuaciones necesarias para incoar el procedimiento sancionador contra el conductor identificado por el propietario, sin que, ante la negativa del identificado como conductor, le sea a ésta posible realizar otras actuaciones o practicar nuevas pruebas dirigidas a comprobar la veracidad de la identificación antes de incoar el correspondiente procedimiento sancionador por incumplimiento del deber de identificación veraz del conductor, todo ello sin perjuicio de las garantías que asisten en todo caso al propietario en el ejercicio del derecho de defensa consagrado en el art. 24.2 CE, cuya lesión no ha sido por éste invocada.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que la interpretación realizada por la resolución sancionadora y confirmada por la Sentencia permite discernir un fundamento razonable para subsumir en este caso la conducta del recurrente en amparo en la infracción tipificada en el art. 72.3 LSV, por la que ha resultado sancionado, lo que revela que no se ha lesionado en este supuesto el derecho fundamental a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), por lo que nuestro pronunciamiento debe ser de desestimación del presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por don José Luis Fernández García.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.