

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2822 *Sala Segunda. Sentencia 21/2015, de 16 de febrero de 2015. Recurso de amparo 716-2013. Promovido por Ana Fernández Martín frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 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: STC 30/2013 (resolución sancionadora que carece de fundamento razonable en la infracción administrativa aplicada).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 716-2013, promovido por doña Ana Fernández Martín, Letrada en ejercicio que actúa en su propio nombre y derecho, contra la resolución sancionadora de 18 de septiembre de 2009, dictada por el Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid en el expediente núm. 26936875.9, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, de 10 de enero de 2013, en el procedimiento abreviado núm. 975-2009. Han intervenido la Letrada del Ayuntamiento de Madrid actuando en representación del mismo, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La recurrente en amparo, actuando en su propio nombre y derecho, presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional, con fecha 6 de febrero de 2013, recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los antecedentes en los que se fundamenta este recurso son los que a continuación se resumen:

a) El día 5 de febrero de 2009 un controlador del servicio de estacionamiento regulado del Ayuntamiento de Madrid formuló denuncia relacionada con un vehículo marca Suzuki y modelo Vitara (matrícula 4623CYD), por haber estacionado con el distintivo que lo permite con limitación horaria pero rebasando el tiempo máximo, incoándose a raíz de ello el correspondiente expediente sancionador.

b) Fue notificada la denuncia y la incoación del expediente a doña Ana Fernández Martín, titular del automóvil señalado, abogada de profesión y hoy demandante de amparo, requiriéndosele para que, en caso de no haber sido la persona responsable de la infracción, procediera a comunicar los datos de quien conducía el vehículo, con advertencia de que la omisión de cualquiera de los datos señalados en el impreso de referencia motivaría responsabilidad por incumplimiento, de conformidad con lo prescrito en el art. 72.3 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 (LSV).

c) La titular del vehículo rellenó el apartado del impreso al que se refería el mencionado requerimiento, indicando los datos de la persona que conducía el vehículo, identificando como tal a don José Luis Fernández García, con domicilio en el paseo de la Castellana, 201, 16-9, 28046 - Madrid, que era el mismo fijado por la propietaria del automóvil para sus propias notificaciones. No incluyó, no obstante, el dato relativo a uno de los apartados del impreso; a saber: número del permiso de conducir.

d) El día 3 de junio de 2009, la jefa del departamento de instrucción de multas de circulación del Ayuntamiento de Madrid emitió notificación de incoación de expediente sancionador por haberse incumplido el deber de identificar verazmente, dentro del plazo y en la forma legalmente previstos, al conductor responsable de la infracción.

La recurrente en amparo presentó alegaciones el día 12 de junio de 2009, en las que aducía haber cumplido lo solicitado y denunciaba la vulneración de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Con fecha 18 de septiembre de 2009 se dictó resolución sancionadora, imponiendo a doña Ana Fernández Martín la multa de 301 €, por entenderse producido el incumplimiento del referido deber, toda vez que en el expediente «no consta que se haya cumplido con el deber de identificar en tiempo y forma al conductor responsable de la infracción, a tenor de lo dispuesto en el art. 72.3 LSV, a pesar de haber sido requerido para ello en el momento procedimental oportuno, puesto que los datos aportados en su momento sobre la identidad del conductor son insuficientes para que la identificación se considere veraz».

e) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la indicada resolución sancionadora, sustanciado en el procedimiento abreviado núm. 975-2009 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, que dictó Sentencia desestimatoria, de 10 de enero de 2013. Razona el juzgador que en el caso concreto «la parte requerida no dio estricto cumplimiento a las exigencias que se establecen en el precepto citado [art. 72 LSV] por cuanto que los datos facilitados no pueden entenderse suficientes para determinar una identificación veraz en tanto que no facilitó el número de permiso de conducir que le fue requerido y que no se considera desproporcionado por cuanto que, de una parte, la persona identificada por su filiación, José Luis Fernández García, dada la generalidad de estos nombre y apellidos era necesario conocer el número del permiso para una perfecta identificación. Pero es que, además, existe otro dato importante y es que la persona identificada tiene el mismo domicilio de la recurrente, lo que evidencia la inexistencia de dificultad o traba para obtener dicho dato. Finalmente señalar que no se trata de una conducta única la que estamos conociendo en este asunto, pues este mismo Juzgado conoce de otro procedimiento, el PA 409-2009 y la defensa del Ayuntamiento aporta sentencia dictada por el Juzgado núm. 1 en PA 861-2009, en la que se sancionan conductas idénticas a la que ahora es objeto de la presente sentencia».

3. Contra la resolución sancionadora y la Sentencia que la confirma, citadas en el encabezamiento, doña Ana Fernández Martín interpone recurso de amparo, que fundamenta en la vulneración de los derechos a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), así como al principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE).

Aduce, respecto del primero de los derechos invocados, que cumplió con la obligación de identificar al conductor de forma suficiente y precisa para que el Ayuntamiento de Madrid pudiera dirigir el procedimiento sancionador contra el infractor por el hecho denunciado, sin que la Administración realizara el más mínimo intento en esa dirección ni exigiera otros datos para proceder a la notificación. En segundo lugar, razona la recurrente que sancionar al titular del vehículo por el mero hecho de serlo, sin efectuar ninguna averiguación destinada a conocer la identidad del verdadero infractor, supone una vulneración del art. 24.2 CE, pues la presunción de inocencia sólo quedaría enervada si

se observase una conducta evasiva y reticente del propietario del vehículo o si aportase de un modo vago y genérico datos sobre posibles infractores, lo que no es el caso. Finalmente, considera lesionado el art. 14 CE, en su vertiente de derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, dado que las resoluciones impugnadas se pronuncian en sentido distinto a numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, en concreto a la STC 111/2004, de 12 de julio, cuya doctrina se puso de manifiesto en la vía previa.

4. Mediante providencia de 21 de julio de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, en consecuencia, solicitó al Ayuntamiento de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid las correspondientes actuaciones, ordenando asimismo los pertinentes emplazamientos para que en el plazo de diez días pudieran comparecer quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 3 de octubre de 2014, la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, actuando en nombre y representación del mismo, se personó en el recurso. Por diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sala Segunda, de 13 de octubre de 2014, se tuvo por personada a dicha Letrada y se procedió a dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. Evacuó el trámite, mediante escrito registrado el 17 de noviembre de 2014, la Letrada del Ayuntamiento de Madrid. Razona que se ha cometido la infracción contemplada en el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, pues no se identificó verazmente al conductor a falta de aportación del dato sobre el permiso de conducir, prueba que no era desproporcionada para la recurrente. Por otra parte, en relación con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, subraya que a la demandante de amparo no se le está imponiendo una sanción por ser titular del vehículo, sino por serlo y no identificar verazmente al conductor, como exige la normativa reseñada. Por último, rechaza la vulneración del derecho de igualdad en la aplicación de la ley, ya que no concurren los requisitos que exige la doctrina constitucional para declarar tal lesión.

7. El 20 de noviembre de 2014 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Mantiene, en primer lugar, que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, a cuyo fin invoca dos elementos principales: la decisión de inadmisión adoptada por este Tribunal en otro recurso de amparo interpuesto por la misma demandante, fundado en hechos que estima coincidentes, y la no apreciación de ninguno de los supuestos mencionados en el fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio.

De cualquier modo, en cuanto al fondo, cree que no se ha producido en esta ocasión vulneración del principio de legalidad del art. 25 CE. A tal fin cita la STC 63/2007, de 27 de marzo, y destaca que nos encontramos ante una conducta reiterada de la demandante, que se ha negado repetidamente –en distintos expedientes sancionadores– a facilitar los datos requeridos respecto del mismo conductor que conduce supuestamente su vehículo y origina múltiples sanciones por infracciones de tráfico. A la vista de las muy especiales circunstancias del presente caso, entonces, inferir que la recurrente presenta resistencia o reticencia a identificar veraz y «completamente» al supuesto conductor, como hicieron las resoluciones recurridas, no resulta inaceptable ni desproporcionado. Máxime, cuando se concluye de las actuaciones que no había traba o dificultad alguna para obtener el dato omitido, expresando las circunstancias concretas del supuesto de hecho; es decir, que no se está cumpliendo con el deber legal de una manera consciente e intencionadamente esquiva, resistente o reticente, para dificultar y frustrar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Tampoco aprecia la lesión del derecho a la presunción de inocencia, a cuyo objeto señala, con cita de jurisprudencia constitucional, que la titularidad del vehículo con el que se cometió la infracción y el cumplimiento incompleto, impreciso o esquivo del deber de identificación controvertido, son elementos de cargo suficientes, entre otros, para destruir conjunta y válidamente la presunción de inocencia que garantiza el art. 24.2 CE. Finalmente, en relación con el derecho a la igualdad en aplicación de la ley, resalta la ausencia de un *tertium comparationis*, factor suficiente para que decaiga tal alegación.

Por todo lo expuesto, interesa de la Sala que dicte Sentencia en la que se desestime el amparo solicitado.

8. La recurrente en amparo no formuló alegaciones, según se hace constar en diligencia de 24 de noviembre de 2014.

9. Por providencia de 12 de febrero de 2015, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de amparo se dirige contra la resolución sancionadora de 18 de septiembre de 2009, del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, de 10 de enero de 2013, dictada en el procedimiento abreviado núm. 975-2009. La demandante de amparo invoca la lesión de los derechos a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), así como del derecho de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). La representación letrada del Ayuntamiento descarta que se hayan producido todas y cada una de las vulneraciones denunciadas, mientras que el Ministerio Fiscal postula que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, incumpliendo el requisito del art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que debería desembocar en su inadmisión por Sentencia, defendiendo, en su defecto, la desestimación del amparo interesado, por no darse tampoco las lesiones aducidas.

2. No puede acogerse la objeción a la admisión del recurso que formula el Ministerio Fiscal. En efecto, se constata en las resoluciones impugnadas, como seguidamente se expondrá con mayor detalle, que la decisión del litigio debía estar inspirada por la doctrina constitucional contenida en la STC 111/2004, de 12 de julio, citada y alegada expresamente en el proceso judicial y reiterada con posterioridad a la interposición de este recurso de amparo en las SSTC 30/2013, de 11 de febrero, y 45/2013, de 25 de febrero. El asunto, en consecuencia, da ocasión al Tribunal Constitucional de garantizar el cumplimiento de su jurisprudencia en la materia, que en este conjunto de resoluciones queda aclarada en sus exactos términos y extremos [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 b)], evitando dudas ulteriores sobre su alcance que puedan dar lugar a nuevas inaplicaciones objetivas de la misma, y atendiendo con ello a uno de los criterios legales que dotan de especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, citado en el art. 50.1 b) LOTC, a saber: aquél que se dirige a velar por la aplicación y general eficacia de la Constitución.

Bastará añadir, por lo demás, que es a este Tribunal a quien corresponde apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional, que «encuentra su momento procesal idóneo en el trámite de admisión contemplado en el art. 50.1 LOTC» (STC192/2012, de 29 de octubre, FJ 2), y que así lo hizo esta Sala, que no encuentra razones para alterar la decisión entonces adoptada.

3. El presente caso presenta una total identidad con el recurso de amparo núm. 827-2011, resuelto por este Tribunal en la STC 30/2013, de 11 de febrero, y con el recurso de amparo núm. 6818-2011, que dio lugar a la STC 45/2013, de 25 de febrero, pues en ambos casos las circunstancias son idénticas a las del actual: a) la misma demandante de amparo fue sancionada por la infracción consistente en el 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 la identidad del conductor del mismo ante la denuncia de una infracción; b) ante el requerimiento de la Administración para que identificara al conductor responsable de la infracción, la titular del vehículo comunicó el nombre, apellidos y domicilio del supuesto responsable, siendo considerados insuficientes estos datos por la Administración que, en ambos casos, sancionó a la ahora recurrente por incumplimiento del deber de identificación del conductor responsable de la infracción, al considerar indispensable la comunicación del número del documento nacional de identidad (DNI) o del permiso de conducir del responsable para cumplimentar la identificación requerida; c) 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 DNI o del permiso de conducir; d) la escueta motivación del acto administrativo no responde a una argumentación lógica que permitiera subsumir la conducta de la recurrente en el tipo aplicado, y e) la redacción de la norma vigente el momento de cometerse los hechos no exigía expresamente que se facilitaran esos concretos datos.

Debemos, pues, otorgar el amparo estimando la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, con remisión a lo establecido en el fundamento jurídico 3 de la STC 30/2013 y al fundamento jurídico, 2 de la STC 45/2013, que, a su vez, reiteran lo establecido en la STC 111/2004, de 12 de julio, recordando que «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, sino que también son 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. Constatada la lesión del derecho fundamental, 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 18 de septiembre de 2009, dictada por el Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid en el expediente núm. 26936875.9, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, de fecha 10 de enero de 2013, en el procedimiento abreviado núm. 975-2009.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.