|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 56/2014 |
| Fecha | de 25 de febrero de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López. |
| Núm. de registro | 4293-2013 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 4293-2013 |
| Fallo | Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 4293-2013. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 10 de julio de 2013, al que se acompaña testimonio del Auto de 4 de abril de 2013, dictado en el procedimiento abreviado núm. 242-2012, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 67.2 a) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la redacción dada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por posible vulneración del art. 25.1 CE.

El precepto cuestionado establece:

“2. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en la imposición de sanciones deberá tenerse en cuenta que:

a) La multa por la infracción prevista en el art. 65.5 j) será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.”

El art. 65.5 j), por su parte, dispone:

“Son infracciones muy graves, cuando no sean constitutivas de delito, las siguientes conductas:

…

j) El incumplimiento por el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción de la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor, la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del art. 9 bis.”

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

a) Don Rafael Llavador Romero interpuso recurso contencioso-administrativo, seguido por el trámite del procedimiento abreviado, contra la resolución del Jefe provincial de Tráfico de Valladolid de 13 de abril de 2012, que desestimaba el recurso de reposición presentado frente a la resolución de 20 de febrero de 2012 del director del centro de tratamiento de denuncias automatizadas, que imponía al recurrente una sanción de 900 €. Esta última resolución fue dictada en el expediente sancionador número 47-945.142.539/0, tramitado por la infracción consistente en “no facilitar el titular o arrendatario del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación veraz del conductor del mismo en el momento de ser cometida una infracción”.

b) El recurrente alegaba: i) que nunca recibió notificación fehaciente sobre la supuesta infracción y menos aún sobre el inicio del procedimiento sancionador; ii) que la vulneración de derechos fundamentales y la infracción de los principios que rigen la potestad sancionadora, las normas del procedimiento administrativo y los principios reguladores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, tuvieron lugar por la falta de audiencia en el expediente administrativo sancionador para la identificación del conductor del vehículo. Así, ni pudo conocerse la acusación formulada ni hubo oportunidad de defensa; garantías que no pueden entenderse subsanadas por la posibilidad de alegar, proponer y practicar prueba en el recurso contencioso-administrativo, ya que, conforme dispone el Tribunal Constitucional, rigen en el propio procedimiento administrativo sancionador; iii) que sufrió asimismo el principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, pues se impuso una sanción por un hecho no constitutivo de infracción administrativa; iv) que, en su defecto, la graduación de la sanción no se corresponde con los criterios legales establecidos; v) que diversas previsiones normativas resultaron desatendidas: arts. 80 y 130 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, que establece que únicamente pueden ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos; art. 69 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, que dispone que la responsabilidad por las infracciones recaerá directamente en el autor del hecho; y, asimismo, los arts. 12 y 13 del Real Decreto 320/1994, de 25 febrero, del Reglamento del procedimiento sancionador en materia de tráfico.

c) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, mediante providencia de 21 de febrero de 2013, acordó abrir el trámite previsto en el 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oyendo a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la “Posible inconstitucionalidad del artículo 67.2 a) de la Ley de Tráfico circulación de vehículos a motor y seguridad vial (aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), según redacción dada por Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que dispone: ‘La multa por la Infracción prevista en el artículo 65.5 j) será el doble de la prevista para la infracción originarla que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave’.” En consecuencia —añadía a la identificación la previsión legal cuestionada—, “el precepto transcrito establece una sanción económica para el titular del vehículo que varía en función de la acción (conducta) del autor de la infracción originaria que dio lugar a la primera denuncia (exceso de velocidad)”.

d) La Abogacía del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando que la providencia de 21 de febrero de 2013 no determinó ni siquiera relativamente el precepto o preceptos constitucionales cuya presunta vulneración motivaría la elevación de la cuestión a este Tribunal. No formulaba, por ello, alegaciones de fondo. El Ministerio Fiscal, en cambio, manifestó su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al depender del precepto de referencia la solución del caso. La parte actora no formuló alegaciones.

e) El 4 de abril de 2013, se dictó Auto promoviendo la cuestión de inconstitucionalidad. En relación con la objeción de la Abogacía del Estado, admitía el juzgador que en la providencia de 21 de febrero de 2013 no se concretó el precepto constitucional que se reputa infringido. Sin embargo, ese hecho no puede ser óbice para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al ser exigible dicha concreción en el Auto de planteamiento y no en la fase de audiencia previa a las partes. Por otro lado, añade, tratándose de una sanción de tráfico, únicamente podía estar a debate la adecuación constitucional del precepto al art. 25.1 CE.

Resalta que la sanción prevista en el artículo 67.2 a) por el incumplimiento del deber de identificar al conductor responsable de la infracción de tráfico se determina en la norma en función de la conducta del primer infractor, esto es, del que cometió la falta de conducción que dio origen a la apertura de expediente sancionador. Se olvida con ello, a su juicio, que concurren dos infracciones distintas, autónomas e independientes: la cometida por el conductor del vehículo y la que se imputa, por no colaborar con la Administración, al titular del vehículo. Considera “que esta forma de castigar al titular del vehículo, variable en función de la acción o la conducta del conductor no es ajustada al artículo 25.1 de la Constitución, por ser contraria a la idea o principio de responsabilidad/culpabilidad inherente al uso de la potestad sancionadora”.

El incumplimiento del deber de identificar al conductor responsable es una omisión de una obligación que no admite graduación, pues incumple quien no identifica, sin que el grado o gravedad de la infracción cometida por el conductor deba influir o afectar en la determinación de la sanción cometida por el titular del vehículo que no procede a su identificación. El precepto, por consiguiente, es contrario al art. 25.1 CE, toda vez que “el castigo no puede variar en función de una conducta, una acción, o una culpabilidad que no pertenece al sancionado por no identificar al conductor, sino que es responsabilidad del conductor mismo. Siendo dos infracciones distintas y autónomas, el artículo castiga a un sujeto por la conducta del otro sujeto”.

La previsión normativa cuestionada, prosigue después, dispone una sanción para el titular del vehículo del doble de la prevista para la infracción cometida por el conductor, e incluso del triple para los casos de infracciones graves y muy graves, suscitando también desde ese prisma dudas de constitucionalidad. El incumplimiento de un deber de colaborar con las autoridades administrativas de tráfico no puede ser sancionado con el triple que una infracción en el ejercicio de la conducción (una acción que por regla general afecta a la seguridad y al riesgo de la circulación).

3. Por resolución de 5 de noviembre de 2013, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, para que alegase lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos por el art. 35.2 LOTC y por si fuere notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

4. Mediante escrito registrado el 23 de diciembre de 2013, el Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

a) Deficiencias esenciales en el trámite de la providencia de 21 de febrero de 2013, que no identificó el precepto constitucional concernido. Esa circunstancia, a su criterio, tiene singular relevancia, particularmente porque el demandante, respecto de la infracción y sanción, aludía a numerosos artículos de la Constitución, no sólo el art. 25.1 CE, y en relación con este último, además, porque en él se integran plurales perspectivas (reserva de ley formal, material, analogía, tipicidad, taxatividad, non bis in ídem, proporcionalidad, etc.), de suerte que era necesario precisar la que constituía el fundamento de la duda de constitucionalidad. La circunstancia descrita, en suma, impidió que el trámite de audiencia cumpliese la finalidad que le es propia.

b) No concurre una adecuada formulación del juicio de relevancia, al no razonarse en qué medida la cuestión planteada en el proceso contencioso de origen requiere un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional sobre el sistema de cuantificación de la sanción y su falta de proporcionalidad.

c) En cuanto a la problemática de fondo, entiende que se cumplen los criterios de proporcionalidad y que el importe de la sanción pecuniaria por la infracción del art. 65.5 j) no se cuantifica en función de la actividad y la culpabilidad del conductor de la infracción originaria. Resulta, por el contrario, que su determinación responde al parámetro de cuantificación de ésta, sin que de ello se derive influencia alguna de la culpabilidad del conductor sobre la responsabilidad del titular del vehículo.

Por todo lo anterior, el Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, mediante Auto de 4 de abril de 2013, tiene por objeto el art. 67.2 a) 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, en la redacción dada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, ante su posible contradicción con el 25.1 C. Tanto el precepto cuestionado como el art. 65.5 j) de la misma norma han sido transcritos en los antecedentes del presente Auto, no siendo necesario pues volver a reproducirlos.

El Fiscal General del Estado, por las razones de las que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta resolución, se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Ciertamente, según lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que no satisfagan los necesarios requisitos procesales, tal y como ocurre en el presente caso.

Ha puesto de manifiesto nuestra jurisprudencia que la importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC no puede minimizarse, reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en los que ésta se acuerde. Por el contrario, resulta inexcusable que en él se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la Constitución que se consideren vulneradas. A este respecto, la reciente STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 3, recordaba la importancia que tienen esos defectos de identificación en el trámite de audiencia.

“Mayor relevancia indudablemente tiene la ausencia, en las providencias por las que se confirió trámite de alegaciones al Ministerio Fiscal y a la parte requirente, de toda referencia a precepto constitucional alguno que el promotor de la cuestión de inconstitucionalidad estime que haya podido quedar vulnerado por la disposición controvertida. Ciertamente y, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, una omisión como la expuesta puede enervarse si de la redacción de la providencia cabe deducir los motivos que conducen al juzgador a dudar de la inconstitucionalidad de una norma: ‘la providencia por la que se otorgue el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal ha de especificar los preceptos legales cuestionados y los preceptos constitucionales que se consideren vulnerados, o bien, a falta de una cita concreta de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, ha de identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él. Finalmente es preciso que en el Auto de planteamiento de la cuestión no se introduzcan elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no hayan podido previamente conocer ni, por ello, apreciar o impugnar su relevancia para el planteamiento de la cuestión, privándose así al órgano judicial de la opinión de aquéllos y no facilitándoles su reflexión sobre los mismos, pues ello es susceptible de desvirtuar el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC [por todas, SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; 126/1997, de 3 de julio, FJ 4 a); 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; y 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 2; y AATC 152/2000, de 13 de junio, 65/2001, de 27 de marzo, 199/2001, de 4 de julio, 3/2003, de 14 de enero, 29/2003, de 28 de enero, 367/2003, de 13 de noviembre, 60/2005, de 2 de febrero, 56/2006, de 15 de febrero, 135/2006, de 4 de abril, 164/2006, de 9 de mayo, y 173/2006, de 6 de junio, entre otros muchos]’ (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6).”

De acuerdo con ese criterio de la indeterminación relativa hemos dado validez, por ejemplo, a providencias que, en el citado trámite de audiencia, no identificaban específicamente los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados pero invocaban Sentencias de este Tribunal que permitieron a las partes conocer la cuestión debatida (así, STC 121/2010, de 29 de noviembre, FJ 4). Por la misma razón, en cambio, no hemos considerado ajustadas al debido trámite providencias que podían generar incertidumbre o incluso llevar a las partes a argumentar sobre previsiones constitucionales distintas a los invocadas posteriormente en el Auto de planteamiento (STC 222/2012, FJ 3); las que no identificaron mínimamente la duda de constitucionalidad que albergaba el órgano judicial o las que se conformaron con la mera remisión tácita al escrito de una de las partes en el proceso (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6); como igualmente, cerrando esta breve lista de ejemplos, los supuestos en los que el órgano judicial se limita a poner de manifiesto la posible inconstitucionalidad por motivos que no precisa (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 3). En suma, se incumple el requisito cuando no se desprende con claridad de la providencia la concreta duda de constitucionalidad que motiva el planteamiento de la cuestión.

3. En el presente caso, la ausencia en la providencia de 21 de febrero de 2013 de datos que permitieran conocer en qué específicos aspectos fundaba el promotor de la cuestión su iniciativa de planteamiento, incluso en qué preceptos constitucionales podía quedar la misma encuadrada, impidió a las partes situar el debate en sus términos exactos.

Según se reflejó en los antecedentes de esta resolución, parecería refrendar la conclusión anterior la manifestación contundente de la Abogacía del Estado en su escrito de alegaciones en el trámite, registrado en el Juzgado el día 14 de marzo de 2013. Cabe aludir, del mismo modo, a las alegaciones del Ministerio Fiscal, que no revelan que la indeterminación de la providencia fuera salvable, ya que su escrito no entró en el fondo de la cuestión ni citó siquiera el art. 25.1 CE. Finalmente, es también destacable que la parte actora no presentase alegaciones, hecho que en sí mismo ni acredita ni excluye la indeterminación indicada, pues pudo deberse simplemente a una conducta procesal pasiva, pero que no deja de ser llamativo si tenemos en cuenta la precariedad del proveído.

Sin necesidad de insistir en esos elementos, procederá recordar que la providencia de 21 de febrero, además de identificar la norma cuestionada, afirmaba que “el precepto trascrito establece una sanción económica para el titular del vehículo que varía en función de la acción (conducta) del autor de la infracción originaria que dio lugar a la primera denuncia (exceso de velocidad)”, sin añadido alguno. De tal enunciado, como bien apunta el Fiscal General del Estado en el trámite de alegaciones ante este Tribunal, no podían inferirse las concretas dudas que asaltaban al juzgador desde el prisma del art. 25.1 CE, pues tal precepto integra diversos contenidos y garantías, no habiéndose señalado las específicamente comprometidas en opinión del juzgador hasta el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad: proporcionalidad en la graduación de las sanciones; proporcionalidad de la sanción por la falta de colaboración con la Administración en contraste con la prevista para la infracción de tráfico de la que trae fuente; y, adicionalmente, principio de culpabilidad–responsabilidad por el hecho cometido por un tercero. Por lo demás, es prueba suplementaria de su insuficiencia que, formulada la providencia en los términos transcritos, podrían haberse situado las dudas de inconstitucionalidad en preceptos de la Constitución distintos a los contenidos en el Auto de 4 de abril (siquiera adicionalmente, en particular en el art. 14 CE, en tanto que aquélla se enunciaba en términos de contraste con otras situaciones, según cual fuera la infracción de tráfico cometida).

Como dijera nuestra STC 121/2010, de 29 de noviembre, es decisivo que las partes hayan podido conocer el planteamiento de inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial, y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él. Desde ese prisma y por lo hasta aquí razonado, procede la inadmisión a limine de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 4293-2013.

Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil catorce.