**STC 219/1988, de 22 de noviembre de 1988**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 784/87, interpuesto por don Marcos Antonio Blanco Leira, representado por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal, y asistido del Letrado don Antonio Ramos Suárez, contra Acuerdo del Gobierno Civil de Sevilla, Delegación Provincial de Tráfico, de 24 de enero de 1985, dictado en expediente sancionador núm. 41/677758. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 9 de junio de 1987, procedente del Juzgado de Guardia en donde fue presentado el día 5 anterior, el Procurador don Luciano Rosch Nadal, en nombre de don Marcos Antonio Blanco Leira, interpuso recurso de amparo contra Acuerdo del Gobierno Civil de Sevilla, Delegación Provincial de Tráfico, de 24 de enero de 1985, dictado en el expediente sancionador núm. 41/677758, y contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto contra el mismo.

2. El recurso se fundamenta en los siguientes hechos:

En su día se notificó al recurrente denuncia formulada contra el conductor de un vehículo de su propiedad, por haberse captado en cinemómetro que dicho vehículo circulaba a velocidad superior a la autorizada, apercibiéndole que en caso de no comunicar a la Jefatura de Tráfico los datos del conductor podría verse obligado al pago de la multa que procediera.

El interesado alegó en el expediente que no era el conductor del vehículo en cuestión, proponiendo como prueba testifical la de su esposa y afirmando desconocer quien condujera el automóvil el día de los hechos, admitiendo como probable que lo hiciera alguno de sus hermanos, si bien ninguno de ellos lo recordaba. El 24 de enero de 1985, el Gobernador Civil de Sevilla acordó imponer a la persona reseñada como titular del vehículo una sanción de 12.000 pesetas de multa y suspensión del permiso de conducir durante treinta días.

Contra esta sanción interpuso el demandante de amparo recurso de alzada, que fue desestimado por silencio, y posterior recurso contencioso-administrativo, estimado parcialmente por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, en el sentido de anular la suspensión del permiso de conducir, pero confirmando la sanción de 12.000 pesetas, por entender que esta última era ajustada a Derecho, con base en el principio de buena fe que debe presidir las relaciones entre la Administración y los Administrados, aunque reconoce que el proceder de la Administración fue incorrecto al dirigir la sanción al titular pensando que era el conductor.

3. La fundamentación jurídica del recurso de amparo es la siguiente:

El art. 278.II del Código de la Circulación aplicado al caso establece ex lege la responsabilidad del titular del vehículo mediante el que se produzca la infracción, cuando el conductor del mismo no fuese conocido y su identificación no se lograse. Con ello se vulneran las garantías del art. 24 de la Constitución, pues se atribuye la responsabilidad inherente a conductas infractoras a personas ajenas a las mismas, conculcándose los principios constitucionales de presunción de inocencia, personalista de las penas y de carga de la prueba, aplicables también en la esfera del Derecho administrativo sancionador, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional. La presunción de inocencia se ha infringido, porque no se ha demostrado en modo alguno que el autor del ilícito administrativo a que se refiere la sanción fuera el señor Blanco Leira. El principio personalista de la pena se vulnera por el art. 278.II del Código de la Circulación, que permite sancionar a quien manifiestamente no ha cometido ninguna infracción del Código, lo que produce una patente violación del art. 24 de la Constitución, predicable en relación con la indefensión que deriva de la aplicación del controvertido art. 278.II, en aquellos supuestos en que coincidiera la persona del titular con la del conductor infractor, en cuyo caso se priva al administrado del derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. La posición del responsable subsidiario que el citado artículo atribuye al dueño del vehículo nunca puede ser de carácter penal -como sucede en el presente caso-, so pena de infringir el precepto constitucional mencionado. En relación con la carga de la prueba, ésta incumbe a la Administración, como exigencia directamente derivada del art. 24.2 de la Constitución, y ello con independencia de la mayor o menor dificultad que conlleve. Ciñéndonos al caso de los excesos de velocidad detectados por medio del cinemómetro, siempre queda a los agentes de tráfico la posibilidad de detener el vehículo in situ e identificar al conductor, lo que garantizaría plenamente el procedimiento sancionador. En el presente caso no se ha realizado la más mínima actividad probatoria respecto a la autoría por el recurrente de la infracción sancionada, e incluso la Administración ha rechazado las pruebas, entre ellas la testifical, propuesta por el recurrente en su escrito de descargo. Por otra parte, la impotencia de la Administración para corregir conductas infractoras en materia de tráfico no puede invocarse en defensa de la legalidad y constitucionalidad del art. 278.11 del Código de la Circulación, pues, como señala la STC 56/1982, recogiendo el texto de la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, «el ciudadano de un pueblo libre no debe expiar faltas que no son suyas ni ser víctima de la impotencia... del Estado».

Por todo ello se solicita que se declare la nulidad del Acuerdo sancionador impugnado, así como de la desestimación por silencio del recurso de alzada dirigido contra el mismo y de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla confirmatoria en parte de aquéllos, restableciendo al recurrente en sus derechos conculcados.

4. Por providencia de 24 de junio de 1987, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por don Marcos Antonio Blanco Leira, y por personado y parte en nombre y representación del mismo, al Procurador don Luciano Rosch Nadal. Asimismo, se requiere a la Delegación Provincial de Tráfico de Sevilla y Sala de lo Contencioso-dministrativo de la Audiencia Territorial de la misma capital, para que remitan testimonio del expediente sancionador núm. 41/677758 y del recurso contencioso-administrativo núm. 241/86, en el que se dictó Sentencia el 21 de abril de 1987, a la vez que, por la expresada Sala de lo Contencioso-Administrativo, se emplace a quienes fueron parte en el procedimiento judicial, a fin de que, si lo desean, en el plazo de diez lías, se personen en el proceso constitucional.

5. Por providencia de 16 de septiembre de 1987, la Sección Cuarta acordó tener por recibidas las actuaciones reclamadas a la Sala de lo Contencioso- Administrativo de a Audiencia Territorial de Sevilla y Jefatura Provincial de Tráfico de dicha capital; a la vez que se tiene por personado y parte al Abogado del Estado ante este Tribunal, según solicita en su escrito de 23 de julio de 1987.

Asimismo, según lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, se concede un plazo común de veinte días al recurrente, Ministerio Fiscal y Abogado del Estado, para que con vista de las actuaciones, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

6. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, en escrito presentado 17 de octubre de 1987, y después de hacer consideraciones generales al respecto, añade que el texto del art. 278.11 contiene la enumeración positiva de diversos deberes y al mismo tiempo presupone implícitamente otros que son inseparables de los anunciados:

a) Por de pronto, un deber de advertencia expresa de la Administración al propietario en el sentido de que este último pueda verse obligado al pago de la sanción si no llegara a identificarse al infractor. Se trata de un deber formal que se instituye en garantía del propietario y en cuanto la instruye da las consecuencias que apareja la no dentificación del propietario.

b) En segundo lugar, una norma habilitante de la derivación de responsabilidad a favor de la Administración y a cargo del propietario. Este significado habilitante no se a cuestionado en ningún momento, y verdaderamente sería contradictorio y paradójico que la Administración hubiera de formular una intimación, cuyo contenido no estuviera facultada a cumplir.

c) De esta manera, el precepto contiene los dos elementos esenciales de la Infracción administrativa: la tipificación y la sanción. La primera de ellas definida por un resultado: el no lograrse la identificación del conductor si se afirmase haber sido otro distinto del propietario. La segunda definida por remisión a la que corresponda a la infracción cometida.

d) El precepto sancionador, no prescinde de la culpabilidad, sino que al contrario la presupone, más exactamente la juzga implícita en el propio resultado. Respondiendo a la técnica habitual en los preceptos sancionadores, no enuncia el deber de acción o de omisión que resulta conculcado con el resultado definido en el tipo, sino que se limita a definir este último dando por supuesto el deber cuyo cumplimiento hubiera evitado el resultado.

El precepto, podía haber dicho: todo propietario de vehículos de motor está obligado a asegurarse de la identidad de las personas a quienes autorice para el uso del vehículo y de comunicarlo a la Administración cuando fuera requerido para ello. Si el precepto no contiene ésta u otra prescripción semejante, es debido a la técnica normativa habitual en las formas sancionadoras.

e) Prueba de que el precepto no pierde de vista el elemento de la culpabilidad es el sentido aparentemente potestativo de la advertencia de sanción al decir que «... podrá ser obligado al pago de la sanción...». Esta expresión no equivale a confiar a la Administración al facultad discrecional de sancionar. El sentido de la norma es el de evitar un improcedente automatismo en su aplicación, que debería excluirse v. gr. en los casos de robo, hurto o cualquiera otros en los que concurra una circunstancia reveladora de la ausencia de la culpa.

En conclusión, dice el Abogado del Estado, estamos en presencia de un precepto que tipifica una conducta y aplica una sanción, ajustada una y otra a las necesidades que impone la protección y seguridad de la circulación de vehículos. El precepto no se basa en regular que el propietario renuente a confesar el nombre del culpable, bien sea por indocilidad civil o por ignorancia culpable, ha sido el autor material de la infracción, sino que erige el propio resultado de la no identificación del conductor en el propio tipo de una infracción autónoma y distinta a la cometida por el infractor de las normas del Código de la Circulación siquiera la sanción pecuniaria sea la misma que hubiera debido aplicarse al infractor, lo cual es obviamente un presupuesto absolutamente lógico de la propia eficacia aplicativa de los mecanismos sancionadores.

El art. 278.II no infringe por tanto el derecho de los ciudadanos a ser presumidos inocentes. Su terminología es bien expresiva de que en todo momento distingue las situaciones del infractor y del propietario, y la naturaleza del mandato que contiene se inscribe en el amplio marco de la responsabilidad por culpa de la que nuestro Derecho positivo ofrece ejemplos innumerables. Representa en fin este precepto una feliz y armónica combinación entre la exigencia de no dejar impunes las infracciones más graves en materia de circulación y los preceptos constitucionales sobre personalidad de las penas.

Finalmente, solicita Sentencia desestimatoria de las pretensiones deducidas.

7. El Fiscal, en escrito presentado el 16 de octubre de 1987, dice que lo que en realidad se plantea en el presente recurso es la inconstitucionalidad del art. 278 del Código de la Circulación, que considera que no se da. En efecto, dice, la propiedad de un vehículo, con la lógica consecuencia de su disponibilidad continuada, comporta unas ciertas obligaciones y entre ellas la de saber, dentro de lo razonablemente posible, la persona que lo maneja en un determinado momento. Hay que partir de la idea de que un vehículo es algo que se encuentra a exclusiva disposición de su dueño -la propiedad, en principio, un uso exclusivo al titular-, y que, por tanto, cualquier otro usuario del vehículo tiene que constar con el consentimiento o autorización del mismo. Son afirmaciones que pueden extraerse con facilidad de la experiencia de todos los días. Asimismo es de tener en cuenta que un vehículo de motor es un bien productor de riesgos. De estas consideraciones se desprende con naturalidad que el uso de un automóvil exige saber quién lo conduce en cada momento a fin de poder concretar las responsabilidades en que pueda incurrirse, que pueden ser no solo de orden sancionador, como en el presente caso, sino también de orden civil -reparación de daños ocasionados- y hasta de orden penal -imprudencia punible, como hipótesis normal. Esta exigencia -deber de cuidado-origina en el titular del vehículo la obligación de conocer quién dispone del mismo, siempre, claro es, en los casos que haya consentido su utilización ya sea de modo expreso, ya implícito. De ahí que la carga de participar a la Administración quien conducía al tiempo de producirse una infracción de tráfico con el coche de su propiedad no se presenta como excesiva o desproporcionada.

Obligar, por otra parte, a la Administración a que realice una investigación -sería en la práctica una verdadera pesquisa policial- para identificar al infractor supondría a su vez una imposición desorbitada que desconocería al mismo tiempo el principio señalado de colaboración del ciudadano con la Administración. El modo más lógico y, por tanto, el más sencillo y el más atemperado a la propia naturaleza que las cosas es establecer sobre el dueño del vehículo esta carga, pues otra conclusión supondría en la práctica la impunidad de las más de las infracciones del Código de la Circulación ante la imposibilidad real de concretar al infractor en el momento de su omisión y el fácil «álibi» del dueño de que no era él el conductor y de que desconocía quien lo guiara en aquel momento, justamente lo que aquí ha sucedido.

Por tanto, sigue el Fiscal, el hacer al titular responsable de la sanción dineraria impuesta por infracción cometida en el manejo del coche, desconocido su conductor por no revelarlo aquél, que es lo que establece el art. 278.II que se considera, no puede reputarse disposición que quebrante el principio de presunción de inocencia, puesto que la sanción de realidad se desplaza a la omisión de ese deber de ciudadano y consiguiente colaboración con la Administración. Al regular este punto, puede optarse por establecer una infracción autónoma consistente en permitir que el coche fuese conducido por persona ignorada, que llevaría sanción independiente de la infracción de tráfico cometida, o bien, como ocurre en el presente, extender al titular la sanción pecuniaria que corresponda a la infracción denunciada, que no puede suponer en ningún caso que sea tenido como el infractor. En esta alternativa no puede verse lesión de la presunción de inocencia, puesto que no se atribuye al sancionado conducta alguna distinta de la acreditada de que era el titular del coche y de que ignoraba quien lo conducía o se niega a comunicarlo a las autoridades de Tráfico. El art. 278 del Código de la Circulación en su apartado II, interpretado de esta manera, que es la que se desprende de su redacción, no es incompatible con el mandato constitucional de que nadie puede ser presumido culpable.

Continúa el Fiscal diciendo que queda por ver si la interpretación seguida por la Jefatura de Tráfico -que el dueño, por el hecho de serlo, de no conocerse la identidad del conductor, ha de ser tenido por el infractor- puede mantenerse frente al principio de presunción de inocencia.

La respuesta es manifiestamente clara: Este principio impide sancionar a nadie sin pruebas de su participación en los hechos sancionados. En el caso examinado, la Jefatura de Tráfico impuso la sanción al titular como si del infractor fuera sin tener otra prueba de ello que -se supone- la presunción de que un coche es ordinariamente conducido por su propietario. Esta presunción, que, si bien responde a una experiencia constatada todos los días, tiene en contra la también diaria de que un coche puede ser utilizado por persona distinta, no puede en ningún caso servir de apoyo a una resolución sancionatoria. Por tanto es obligado concluir que castigar al recurrente, como lo fue, como autor de una infracción de velocidad excesiva ha vulnerado el derecho fundamental a ser tenido por inocente, puesto que ninguna prueba existió de que fuera él el que condujese veloz y peligrosamente.

Finalmente, solicita la estimación del amparo en los términos expuestos.

8. Don Luciano Rosch Nadal, Procurador de los Tribunales y de don Marco Antonio Blanco Leira, en escrito presentado el 16 de octubre de 1987, da por reproducidas las alegaciones consignadas en la demanda de amparo, así como las resultantes de la demanda contencioso-administrativa y del recurso de alzada y escrito de descargo deducidos por el recurrente, como constan en el expediente que se ha puesto de vista a efectos de las presentes alegaciones.

9. Por providencia de 7 de noviembre de 1988, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, la presente demanda de amparo se funda en la aplicación al recurrente de lo dispuesto en el art. 278.II del Código de la Circulación, entendiéndose por aquél, en esencia, que con ella se ha vulnerado el principio y derecho constitucional de la presunción de inocencia que le reconoce el art. 24.2 de la CE.

Conviene transcribir el precepto reglamentario aludido en la parte que aquí interesa:

«Art. 278. I. Serán responsables de las infracciones a las normas de circulación contenidas en este Código los peatones o los conductores de vehículos o animales que las cometiesen.

II. Si el conductor, responsable de la infracción no fuese conocido, las primeras medidas del procedimiento se dirigirán a su identificación, a cuyo efecto se notificará la denuncia al titular del vehículo o al propietario de los animales, interesando los datos de dicho conductor, con la advertencia de que podrá verse obligado al pago de la sanción pecuniaria que en su caso corresponda a la infracción si aquélla no se lograse.»

2. Preciso es también añadir algún detalle más, que resulta de las actuaciones practicadas por la Jefatura de Tráfico sancionadora. No aparece, en efecto, que por dicho órgano administrativo se practicara diligencia alguna a partir del escrito de descargo que, tras recibir el boletín de denuncia, hiciera el sancionado hoy recurrente, el cual así lo proponía, indicando que su esposa podía acreditar que en las horas en que el hecho acaeció (infracción por exceso de velocidad), él no conducía el vehículo, por hallarse en su domicilio. Tampoco se practicó diligencia alguna cerca de los hermanos del recurrente -varios- autorizados para el uso del vehículo y que -se alegaba-era probablemente conducido por uno de ellos, de cuyas circunstancias se ofreció información por aquél.

Sin practicarse, pues, más diligencias que la del envío de la denuncia al titular del vehículo, pese a sus alegaciones, le fue impuesta por el Gobernador Civil la doble sanción de multa y suspensión del permiso de conducir, no obstante no constar esta última en el boletín de denuncia. Interpuesto recurso de alzada ante la Dirección General de Tráfico y entendiéndose desestimado por silencio administrativo, la Audiencia Territorial, ante la que se interpuso recurso contencioso-administrativo, confirmó la sanción pecuniaria y dejó sin efecto la de suspensión del permiso de conducir.

No entra este Tribunal ahora, por no ser procedente ni decisivo para resolver el recurso, en el problema de si el precepto reglamentario aplicado consagra o no una responsabilidad de naturaleza objetiva en materia sancionatoria o bien una presunción iuris et de iure contraria a los principios constitucionales, ya que, como antes se ha indicado, el recurso se fundamenta esencialmente en la presunción de inocencia como derecho vulnerado por las resoluciones y Sentencia impugnadas.

3. De lo expuesto, pues, en los antecedentes y en el fundamento anterior, resulta que la Autoridad gubernativa impuso al recurrente las sanciones aludidas en virtud de una aplicación estricta y literal del apartado II del art. 278 del Código de la Circulación. Queda por ver si esa aplicación vulneró el derecho fundamental aludido.

El art. 278.I, del Código de la Circulación sienta el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que «serán responsables de las infracciones... los conductores de vehículos... que las cometiesen».

Pero lo que no se puede inferir, en una aplicación correcta de la norma, es que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehículo, que dicho precepto establece, resulta una legitimación a dicha Autoridad de Tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquél, ni por ello la exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la «identificación» del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convenirse -por la pasividad de la Administración- en una presunción iuris et de iure, que no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del art. 278.II del Código de la Circulación.

En el caso presente, una interpretación favorable a los derechos fundamentales en juego debió evitar que la interpretación y aplicación de la norma llegara a una conclusión lesiva de aquellos derechos, es decir, a un indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente a la Jefatura de Tráfico, sin que, por tanto, la Administración cumpliera lo establecido en el art. 278.II del Código de la Circulación para imponer la sanción al dueño del vehículo.

4. Tampoco podría salvarse dicha interpretación y aplicación del art. 278.II del Código de la Circulación mediante la tesis apuntada por el Abogado del Estado, en el sentido de considerar que tal precepto contiene una infracción autónoma, es decir, la de incumplir el deber de comunicar a Tráfico la persona del conductor. Ni dicho precepto así lo dice ni, por otra parte, sería constitucionalmente posible inferirlo, ya que chocaría frontalmente con el principio de legalidad (art. 25.2 C.E.), que exige la previa determinación y fijación de las infracciones, cosa que el legislador, pudiendo hacerlo, no ha hecho en dicho precepto. Por otra parte, y aun admitiendo esta forzada tesis, tampoco se daría el supuesto que se presupone, ya que, como se ha expuesto, y consta en las actuaciones, el recurrente indicó a la Administración las circunstancias de los posibles conductores.

5. La infracción constitucional, consistente en la violación de los derechos fundamentales a los que se refiere la demanda de amparo, se cometió en el acto administrativo de imposición de la multa y suspensión del permiso de conducir, confirmado, salvo en este último extremo, por la Sentencia de la Audiencia, también impugnada. Procede, por tanto, decretar la nulidad de dichas resoluciones para restaurar al recurrente en sus derechos.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Marco Antonio Blanco Leira y, en su virtud:

Declarar la nulidad del Acuerdo del Gobierno Civil de Sevilla, Delegación Provincial de Tráfico, de 24 de enero de 1985, dictado en el expediente sancionador 41/677758, así como la nulidad de la desestimación tácita del recurso de alzada deducido contra dicho expediente, al igual que la nulidad de la posterior Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla, confirmatoria en parte de aquéllos, entendiéndose así restablecido el recurrente en sus derechos constitucionales.

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

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.