

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

456 *Sala Segunda. Sentencia 199/2014, de 15 de diciembre de 2014. Recurso de amparo 11-2013. Promovido por don Antonio Cuerda Riezu respecto de la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Madrid que desestimó su impugnación de la sanción que, en materia de tráfico, le había impuesto el Ayuntamiento de Madrid. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta con fundamento exclusivamente en una clave numérica y carente de cobertura legal.*

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. 11-2013, promovido por don Antonio Cuerda Riezu, actuando en su propia defensa, contra la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 24 de Madrid, dictados en procedimiento ordinario núm. 114-2011, que, a su vez, desestiman el recurso contencioso contra la resoluciones del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y 27 de abril de 2011. Han comparecido el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de enero de 2013, don Antonio Cuerda Riezu, actuando en su propia defensa, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

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

a) Con fecha 2 de octubre de 2009, se inició expediente sancionador por la Subdirección General de Gestión de Multas de Circulación del Ayuntamiento de Madrid, por denuncia respecto de un vehículo a motor de propiedad del demandante de amparo, por haber rebasado, el 14 de julio de 2009 y sobre las 10:43 horas, un semáforo en fase roja que se encuentra a la altura del núm. 83 de la Avda. Cardenal Herrera Oria.

b) Con fecha 30 de diciembre de 2009 se notificó la denuncia e incoación de expediente sancionador al recurrente, en la cual consta literalmente como precepto infringido «6 ORD. MOV.» y como clave y calificación de la infracción «6/056 GRAVE», habiéndose formulado alegaciones por el demandante.

c) Con fecha 24 de marzo de 2010, el Director General de movilidad dictó resolución mediante la que impuso al recurrente la sanción de 200 euros y pérdida de cuatro puntos. Dicha resolución fue notificada al recurrente con fecha de 12 de abril siguiente y, sobre la base del examen de las actuaciones entendió acreditada la infracción, incluyendo la

siguiente motivación en el apartado de «Fundamentos legales para la desestimación de las alegaciones»:

«La coincidencia de las características del vehículo con las que refleja el agente de la autoridad denunciante en el boletín de denuncia, por cuanto goza de presunción de certeza (art. 14 R.P.S. y art. 76 L.S. V), y en base a los datos reflejados en el sistema de captación de imágenes existente en el lugar de la infracción (art. 6 Ord. Mov.), permiten considerar probada la infracción. La inexistencia de pruebas suficientes en contrario no desvirtúa los hechos de la denuncia formulada.—El error detectado, al que no se puede atribuir efecto invalidante por no ser esencial, ha sido debidamente subsanado, ajustándose a lo preceptuado por el art. 105 de la L.R.J.—P.A.C.»

d) En fecha 13 de mayo de 2010, el recurrente interpuso recurso de reposición fundado, en primer lugar, en la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia y del principio de responsabilidad personal por el propio hecho; y en segundo término, en la vulneración del principio de proporcionalidad y la necesidad de motivar la gravedad de la sanción conforme a lo dispuesto en el art. 131.3 de la Ley 30/1992 y el art. 69.1 del texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

e) Dicho recurso de reposición fue desestimado mediante resolución del Director General de movilidad de fecha 27 de abril de 2011.

f) El demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que había puesto fin a la vía administrativa, dando lugar a la incoación del procedimiento ordinario núm. 114-2011, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid.

g) En la tramitación del referido procedimiento y mediante diligencia de ordenación de fecha 21 de febrero de 2012 de la Sra. Secretaria judicial del referido Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, se acordó en el procedimiento dar traslado a las partes para que solicitaran la celebración de vista, presentación de conclusiones o que el pleito fuera declarado concluso para Sentencia.

Evacuado el trámite por el recurrente, quien solicitó la celebración de vista, y la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, quien solicitó que el pleito fuera declarado concluso para sentencia, mediante diligencia de ordenación de la Sra. Secretaria del Juzgado, de 9 de marzo de 2012, se ordenó que se siguiera el trámite de conclusiones, apoyándose en el art. 62 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Dicha resolución fue recurrida en reposición por el demandante, admitiéndose a trámite con la advertencia de que no tenía efectos suspensivos y, antes de resolverse el recurso, con fecha 25 de mayo de 2012, la Sra. Secretaria judicial del Juzgado dictó diligencia de ordenación acordando que había transcurrido el plazo sin verificar por la parte recurrente la presentación de sus conclusiones. Contra dicha resolución de 25 de mayo de 2012 se interpuso un segundo recurso de reposición por el demandante.

El recurso de reposición formulado contra la diligencia de ordenación de fecha 9 de marzo de 2012 fue desestimado por decreto de 1 de junio de 2012 y el interpuesto contra la diligencia de ordenación de 25 de mayo de 2012 fue desestimado por decreto de 29 de junio de 2012.

h) El 17 de septiembre de 2012 fue dictada Sentencia por la Ilma. Magistrada-juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid que desestimó el recurso contencioso-administrativo con fundamento en que no había existido vulneración del principio de presunción de inocencia y que la conducta sancionada tenía encaje en el art. 65 k) de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV).

i) Contra la referida Sentencia el recurrente promovió incidente de nulidad del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que fue desestimado por Auto de 16 de noviembre de 2012 al no apreciarse vulneración del derecho de defensa invocado por el demandante.

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo las siguientes vulneraciones: i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto infringido ni la cobertura legal, ni la sanción correspondiente; ii) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio (art. 25.1 CE); iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por incongruencia omisiva del Auto desestimando el incidente de nulidad de actuaciones (art. 24.1 CE); v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por no haber sido oído el demandante (art. 24.1 CE); vi) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (art. 25.1 CE); y viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio.

El demandante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) Los tres primeros motivos se refieren a vulneraciones de la resolución administrativa, alegando: (i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto reglamentario que se considera infringido ni la cobertura legal del mismo, ni la sanción correspondiente; (ii) vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por no haber quedado acreditado que fuera el vehículo del demandante el que rebasara el semáforo en fase roja; y (iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por el hecho propio (art. 25.1 CE) en la medida en que se ha impuesto una sanción al demandante de amparo sin que conste que él era el conductor que rebasó el semáforo en fase roja el día de los hechos, pues no hay ninguna prueba que acredite que él conducía el vehículo en cuestión.

b) El resto de motivos se refieren a vulneraciones de las resoluciones judiciales, alegando: (iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE por incongruencia omisiva del órgano judicial, toda vez que el auto que desestima el incidente de nulidad de actuaciones no responde a la alegación de vulneración del principio de legalidad sancionadora administrativa anteriormente expuesta que fue planteada; (v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión que prohíbe la indefensión, pues el proceso contencioso-administrativo se ha celebrado sin escuchar, bien en el acto del juicio bien en el trámite de conclusiones, al recurrente; (vi) vulneración del derecho a la presunción de inocencia (24.2 CE), pues el órgano judicial no ha subsanado tal vulneración acaecida en el procedimiento administrativo; (vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (25.1 CE), puesto que el órgano judicial ha efectuado una nueva subsunción buscando de oficio preceptos legales bajo los que subsumir los hechos declarados probados por la Administración; y (viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por el hecho propio (art. 25.1 CE), por razón de que el órgano judicial no ha subsanado la vulneración de tal derecho acaecida en el procedimiento administrativo.

4. Mediante providencia de 26 de marzo de 2014 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 24 de Madrid a fin de que remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones y para que se procediera al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo.

5. Por diligencia de ordenación del Sr. Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de fecha 12 de mayo de 2014, se acordó tener por personado y parte al Letrado del Ayuntamiento de Madrid y, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder a las partes personadas y el Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formularan alegaciones.

6. Con fecha 20 de junio de 2014, el Fiscal solicitó que se aportara la fotografía original del sistema de captación de imágenes, con suspensión del trámite de alegaciones,

acordándose de conformidad por diligencia de ordenación de fecha 23 de junio de 2014 y, una vez incorporada la fotografía, se dio vista a las partes quienes formularon alegaciones.

7. En el trámite del art. 52 de la LOTC, el demandante presentó alegaciones reproduciendo sustancialmente las ya formuladas en su escrito de demanda de amparo constitucional.

8. La Letrada del Ayuntamiento de Madrid presentó su escrito de alegaciones en el mismo trámite, en el que solicitó la denegación del amparo, aduciendo en síntesis lo siguiente:

i) No hay vulneración del artículo 25.1 CE, habida cuenta que el recurrente fue sancionado por la Administración municipal por rebasar un semáforo en rojo y según denuncia del agente de la autoridad, lo que supone una infracción del art. 6 de la ordenanza municipal, como afirma la Sentencia del Juzgado, que añade como el precepto de la ordenanza encuentra su encaje directo en lo establecido en el art. 65 k) LSV.

ii) No hay vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia, puesto que con una observación precisa de la fotografía, se aprecia claramente y sin ningún género de duda la marca, modelo y color del vehículo del demandante, estando preparados los equipos para garantizar la identificación del vehículo, según el proceso de control que describe.

iii) En cuanto a la vulneración del principio de responsabilidad personal, aduce que este motivo se basa, exclusivamente, en una declaración de parte sin ninguna prueba que permita acreditar dicha aseveración que no puede, sin más, desvirtuar la validez y procedencia de la denuncia de un agente de la autoridad y el valor probatorio de la referida denuncia (art 75 LSV).

iv) Respecto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva del órgano judicial, no tiene fundamento por cuanto que el recurrente no pudo aducir ni adujo ninguno de los supuestos excepcionales que hubieran permitido estimar esa nulidad de actuaciones solicitada.

v) Ha de rechazarse de plano la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva producida porque el trámite de conclusiones haya sido escrito y no se haya celebrado vista, pues ambas partes fueron emplazadas por el Juzgado de instancia para evacuar el escrito de conclusiones oponiéndose a ello el recurrente que demandó la vista oral para esa fase del proceso lo que se denegó por el juzgador, perdiendo el derecho a dicho trámite el actor por su propia conducta.

9. Con fecha 17 de octubre de 2014 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que se solicita la estimación del amparo por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art 24.1 CE:

Alega, en primer lugar, que la naturaleza mixta del recurso de amparo exige comenzar con el examen de las lesiones constitucionales que se imputan a las resoluciones administrativas, continuando por las atribuidas a las resoluciones judiciales, aduciendo en síntesis lo siguiente:

i) en relación a la vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora y de tipicidad (art. 25.1 CE) concretada por el recurrente en el hecho de no haberse especificado el precepto reglamentario que se considera infringido ni la cobertura legal del mismo, el boletín de denuncia recoge un sustrato fáctico preciso expresado en los términos «rebasar un semáforo en fase roja», un fundamento jurídico y una sanción concreta, con lo que se satisfacen las exigencias de la doctrina constitucional que se ha consolidado al respecto, añadiendo que en el presente caso, de forma implícita, razonablemente sencilla y por deducción razonable, de modo incontrovertible, era posible identificar con una mínima seguridad razonable la ley de cobertura y qué precepto legal proporcionaba cobertura al de rango reglamentario aplicado en sede administrativa.

ii) en lo que atañe a la denuncia de vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), el Fiscal considera, en una revisión externa de la razonabilidad del discurso como objeto de enjuiciamiento constitucional, que debe inclinarse por la consideración de la no existencia de vulneración una vez que se constata que hubo prueba de cargo sobre cuya validez de obtención nada se ha cuestionado, que fue valorada como suficiente, y que en la conexión prueba y hecho acreditado y el discurso no se aprecian elementos de manifiesta o extravagante incorrección lógica ni jurídica. Por tanto, ha habido pruebas de cargo válidas, se ha motivado —aun escuetamente— su valoración, y no se aprecia irrazonabilidad por insuficiencia o falta de lógica en el *iter* discursivo que conduce de la prueba al hecho probado.

iii) en cuanto a la vulneración del principio de responsabilidad por el hecho propio (art. 25.1 CE), la apreciación de que no ha existido vulneración de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) conlleva que ha existido prueba de cargo válida sobre tanto el hecho como la participación del sancionado en el mismo, dado que a través de dicha prueba se ha constatado el elemento de conexión básico establecido con el vehículo del que es titular el sancionado, cuya conducción habitual por el recurrente es aceptada sin que se afirme que ese día fuese otro el conductor.

iv) en lo que respecta a las quejas de vulneración exclusivamente atribuidas de modo autónomo y exclusivo a las resoluciones judiciales recaídas, eso es, el Auto de 16 de noviembre de 2012 y la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, el Fiscal analiza en primer lugar la queja por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión que prohíbe la indefensión (art. 24.1 CE), centrada en la ausencia de audiencia al recurrente en el proceso contencioso-administrativo se articula en lo que se presenta como un *iter* procesal desarrollado por el órgano judicial contrario a Ley que ha conducido a no ser escuchado tras la interposición de la demanda.

El Fiscal, tras exponer los antecedentes, entiende que el conjunto de este *iter* y los contenidos de las resoluciones de la Sra. Secretaria judicial han generado efectivamente una actividad manifiestamente trufada de incorrección jurídica y un exceso constitucionalmente relevante en las atribuciones desplegadas por la misma, por cuanto conllevan una actividad jurisdiccional que no está en las facultades que el ordenamiento constitucional posibilita para los Secretarios judiciales, básicamente porque, invocada la implicación de derechos fundamentales sobre cuya vulneración se alega, corresponde únicamente a Jueces y Tribunales la toma de decisiones al respecto previa ponderación de los elementos e intereses comprometidos. Con cita del ATC 163/2013, de 9 de septiembre, el Fiscal considera que esta decisión debió ser objeto de control judicial, a lo que se une el retardo en la respuesta al primero de los recursos, sin que la respuesta dada al resolver el incidente de nulidad de actuaciones resulte satisfactoria al considerarla como una vulneración meramente formal.

De ello se deriva un perjuicio efectivo material para el recurrente al no haber podido alegar en la vista, aduciendo que se dan los requisitos para estimar una indefensión constitucionalmente relevante, solicitando la estimación del amparo por este motivo, con retroacción de las actuaciones.

v) Finalmente, y en relación a la vulneración del art. 24.1 CE por el Auto resolutorio del incidente de nulidad, el Fiscal señala que también concurre la infracción alegada al no darse respuesta al motivo alegado por el demandante en cuanto a la vulneración del principio de legalidad por subsumir la conducta infractora en una norma distinta a la realizada por la resolución administrativa, indicando que procede, con carácter subsidiario, la estimación de este motivo de amparo, con retroacción de actuaciones en este caso al momento anterior al de resolverse el incidente.

10. Por providencia de 11 de diciembre, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, dictados en procedimiento ordinario núm. 114-11, que desestiman el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y de fecha 27 de abril de 2011, ésta última desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora.

En la demanda de amparo se denuncian, con la argumentación que ha quedado expuesta en los antecedentes de esta resolución, las siguientes infracciones: i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto infringido ni la cobertura legal, ni la sanción correspondiente; ii) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio (art. 25.1 CE); iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por incongruencia omisiva del Auto desestimando el incidente de nulidad de actuaciones (art. 24.1 CE); v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por no haber sido oído el demandante (art. 24.1 CE); vi) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (art. 25.1 CE); y viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión alegada en los motivos iv) y v) de la demanda, en tanto que la Letrada del Ayuntamiento de Madrid interesa la desestimación del recurso.

2. Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas en este recurso, y en cuanto a la naturaleza de esta demanda de amparo, debemos poner de manifiesto que, tal como alega el Fiscal, estamos ante un recurso mixto, pues se impugnan, tanto las resoluciones del Ayuntamiento que imponen la sanción de multa de 200 euros y pérdida de cuatro puntos, como las resoluciones judiciales dictadas en el procedimiento contencioso-administrativo.

Se plantea por tanto, una vez más, cuál sea el orden que deba seguirse en el enjuiciamiento de las vulneraciones alegadas, y si, en su caso, deben serlo todas ellas.

Como se indica en las SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3, y 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2, «puede sostenerse como criterio general que en los amparos mixtos la pretensión deducida por la vía del art. 43 LOTC es autónoma y su examen resulta, en principio, preeminente. En efecto, la lesión imputada a la actuación administrativa es autónoma respecto del proceso judicial que precede al recurso de amparo; de otro modo la previsión del art. 43 LOTC no pasaría de ser una especificación redundante del art. 44 LOTC, puesto que, ciertamente, toda lesión de un derecho constitucional susceptible de amparo atribuida a una actuación administrativa podría denunciarse por el cauce del art. 44 LOTC en la medida en que no hubiera obtenido reparación en la jurisdicción ordinaria.

Por su parte, la preeminencia de la pretensión impugnatoria del art. 43 LOTC no se refiere sólo ni primordialmente al orden en el que normalmente deban ser examinadas las quejas formuladas en la demanda de amparo sino, sobre todo, a la incidencia que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la actuación administrativa pueda tener sobre la queja encauzada por la vía del art. 44 LOTC, hasta el punto de poder hacer innecesario el examen de esta última o de dotar de efectos meramente declarativos al otorgamiento del amparo. Esta preeminencia tiene su fundamento en que la comisión de una lesión constitucional en el transcurso del proceso judicial no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del proceso de amparo que finalmente deviene en mixto».

En consecuencia, y atendida la naturaleza mixta del recurso de amparo, debemos analizar en primer lugar las lesiones constitucionales que se imputan a las resoluciones administrativas desarrolladas en los tres primeros motivos de la demanda (v.gr.

vulneración de la legalidad sancionadora, presunción de inocencia y responsabilidad personal por hecho propio). En este mismo ámbito del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) quedan englobadas las vulneraciones aducidas en los motivos sexto a octavo de la demanda, que reproducen correlativamente estas mismas infracciones imputadas a la resolución judicial, por lo que, como alega el Fiscal, no tienen carácter autónomo en la medida de que se trata de lesiones con origen en la resolución administrativa que no han obtenido reparación en vía judicial.

3. En consonancia con lo que se acaba de expresar debemos comenzar con el examen de la queja articulada por la vía del art. 43 LOTIC, referida a la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

Para el examen de esta queja, debemos partir de nuestra consolidada doctrina que ha venido haciendo hincapié en que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora garantizado por el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material.

La garantía material trae causa «del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (SSTC 90/2010, de 7 de mayo, FJ 4; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4; y 144/2011, de 26 de septiembre, entre otras).

La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones, que ha de ser legal y no reglamentario de conformidad con el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada), si bien se precisa que la garantía formal tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. De ahí que la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, con cita de otras Sentencias (SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3), declare que «la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley».

Finalmente, en el plano aplicativo, en la STC 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 3, se indicaba que «resulta elemento realmente esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la necesidad de que la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria. En otros términos, el principio de tipicidad exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma. Esta última obligación encuentra como excepción aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida. En este orden de ideas, hemos subrayado en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora debe ser la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido,

como acaba de exponerse, que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del art. 25 CE (FJ 3)».

4. Sobre estas bases, debemos ahora analizar el primero de los motivos de la demanda de amparo referido a la vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora.

Tal como se ha expresado en los antecedentes, el demandante fue sancionado por una infracción cometida el día 14 de julio de 2009 con multa de 200 euros y pérdida de 4 puntos por «rebasar un semáforo en fase roja», citándose como precepto infringido «6 ORD. MOV.» y clave y calificación de la infracción «6/056 GRAVE».

El precepto infringido se corresponde con el artículo 6 de la Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, tal como se expresa en las diferentes resoluciones administrativas, al cual se aplica un cuadro de claves para calificar la infracción. Como se alega en la demanda, la referencia a la clave no resulta en principio comprensible para un ciudadano normal, lo cual se denunció por el recurrente tanto en vía administrativa como en el proceso *a quo*. Sin embargo, ninguna mención explicativa se realiza en relación a la citada clave en el proceso *a quo*, ni tan siquiera en este proceso de amparo.

Pese a que este cuadro de claves no aparece referenciado en ningún momento, puede constatarse que lo que se aplica es el decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial («Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», núm. 278, de 22 de noviembre de 2005) en que se fijaba una cuantía fija de multa a las infracciones.

Por tanto, la aplicación de esta clave determinaba una cuantía fija de la multa, con preterición del principio de proporcionalidad, no existiendo ninguna referencia a la individualización de la sanción; cuando en la fecha de comisión de la infracción (14 de julio de 2009), el art. 67 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) sancionaba las infracciones graves con multa de 91 a 300 €. En este extremo, debe precisarse que la referencia que hace la Sentencia del Juzgado a que el artículo 67 LSV prevé multa de 200 € para las infracciones graves lo es en relación a la redacción dada al precepto por Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que entró en vigor el 25 de mayo de 2010, por lo que no era aplicable retroactivamente al supuesto de hecho aquí examinado.

5. Lo anterior pone de manifiesto la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad.

Es doctrina de este Tribunal que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción, sin que el órgano judicial pueda fundar la sanción en un precepto diferente.

En el caso, y si bien podría identificarse la infracción y su gradación —grave— con una mínima seguridad razonable, puesto que la LSV proporciona cobertura a la Ordenanza de movilidad en relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, es indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada, que fue el decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente anulado en vía

jurisdiccional contencioso-administrativa, aunque este extremo no ha sido puesto de manifiesto por las partes intervinientes en este recurso.

Por tanto, y en definitiva, se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que resulta ininteligible en los términos en que fue notificada, y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del art. 25.1 CE invocado.

6. Los argumentos precedentes conducen a otorgar el amparo, una vez constatada la existencia de la vulneración expresada en la resolución administrativa impugnada, sin necesidad de entrar a conocer el resto de los motivos.

El otorgamiento del amparo y la nulidad por este motivo de la resolución administrativa sancionadora implica forzosamente la declaración de nulidad de las resoluciones del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que la confirmaron, con la finalidad de restablecer los derechos fundamentales vulnerados.

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 don Antonio Cuerda Riezu y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular las Resoluciones del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y 27 de abril de 2011, así como la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 24 de Madrid, que las confirman.

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

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.—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.