

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3321 *Sala Segunda. Sentencia 45/2013, de 25 de febrero de 2013. Recurso de amparo 6818-2011. Promovido por doña Ana Fernández Martín frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 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 don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Trepms, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6818-2011, promovido por doña Ana Fernández Martín, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Aurora Gutiérrez Martín, y asistida por el Abogado don Sergio Cuevas Corradi, contra la resolución sancionadora de 16 de julio de 2009, del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de fecha 18 de noviembre de 2011, dictada en el procedimiento abreviado 861-2009. Han intervenido la Letrada del Ayuntamiento de Madrid actuando en representación del mismo, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales, doña Aurora Gutiérrez Martín, actuando en representación de doña Ana Fernández Martín, presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional, con fecha 15 de diciembre de 2001, recurso de amparo contra la resolución judicial citada en el encabezamiento.

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

a) El día 19 de noviembre de 2007 un controlador del servicio de estacionamiento regulado del Ayuntamiento de Madrid, formuló denuncia por haber estacionado, sin el distintivo que habilita para el estacionamiento con limitación horaria, dando lugar a la incoación de expediente sancionador. Notificada la denuncia a doña Ana Fernández Martín, titular del automóvil, denunciado y hoy demandante de amparo, se le requirió para que, en el plazo de veinte días hábiles, procediera a comunicar el nombre, domicilio, y demás datos de la persona que, en el momento de la denuncia, conducía el automóvil con apercibimiento de que, de no hacerlo así, sería considerada autora de una falta grave por infracción del deber establecido 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. La titular del vehículo cumplió el mencionado requerimiento, poniendo en conocimiento de la Administración quién era, en aquella fecha, el conductor del vehículo, identificándolo con nombre y dos apellidos y proporcionando los datos de su domicilio a efectos de notificación.

b) Sin que conste intento alguno de actuación respecto de la persona identificada como conductora del indicado vehículo, con fecha 1 de abril de 2009, el departamento de instrucción de multas de circulación del Ayuntamiento de Madrid optó por seguir el correspondiente procedimiento sancionador contra la propietaria del mismo, habida cuenta de que, a pesar de haber sido debidamente requerida para ello, los datos aportados en su momento sobre la identidad del conductor habían sido insuficientes para una veraz identificación.

c) Mediante escrito de fecha 16 de abril de 2009, la propietaria del vehículo alegó que había ofrecido a la Administración las precisas señas de identidad que permitían la localización del conductor conforme a lo exigido en el art. 72.3 de la Ley de seguridad vial. Alegó que el citado precepto no impone el deber de averiguación e investigación de todos y cada uno de los datos personales del conductor, razón por la cual solicitó la práctica de la prueba consistente en que se le remitiera la diligencia negativa o intento de notificación al conductor responsable de la infracción en el domicilio aportado en el momento procedimental oportuno.

d) Por resolución de 16 de julio de 2009, del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, se impuso a la hoy demandante de amparo, propietaria del vehículo denunciado, sanción de 301 euros por la infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable de infracción. La motivación de la resolución reza de la siguiente forma: «En el presente 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 L.S.V., 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) Mediante escrito de 29 de julio de 2009 se presentó demanda, a tramitar por el procedimiento abreviado, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid contra la resolución sancionadora. En ella se alega que la sanción no es conforme a derecho por cuanto la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial no impone el deber de averiguación e investigación de todos los datos personales del conductor, que se ha vulnerado el principio de culpabilidad y presunción de inocencia, que no se motiva adecuadamente porque no es veraz la identificación realizada y, finalmente, que se ha vulnerado el derecho a utilizar los medios de prueba ya que la Administración no realizó gestión alguna para notificar al conductor denunciado.

f) Por Sentencia de fecha 18 de noviembre de 2011, recaída en el procedimiento abreviado número 861-2009, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, desestimó el recurso. Tras reproducir el art. 94 de la Ordenanza de movilidad de Madrid y el art. 72 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, la Sentencia razona que se ha incumplido el deber de identificar verazmente al conductor por cuanto no se facilitó el número de permiso de conducir, prueba que no resulta desproporcionada para la recurrente teniendo en cuenta que el identificado como conductor tenía su domicilio, según puso en conocimiento del Ayuntamiento la propietaria del vehículo, en la misma dirección que ésta. El propietario del vehículo que permite su conducción a otro incurre en falta de responsabilidad si no recaba de éste los datos y el número del título que le habilita para la conducción (fundamento jurídico 3). Añade, además, que para el cumplimiento del deber que consagra el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la mención expresa a la falta de causa justificada como elemento definidor del tipo legal, deja un amplio margen de adecuación a las particularidades del

caso concreto (fundamento jurídico 4). Por ello, concluye la Sentencia, la recurrente no cumple con la obligación impuesta pues de forma negligente o culpable no indica el número del permiso de conducción del denunciado.

3. El recurso de amparo se fundamenta en la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y, finalmente, en la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE). En cuanto a la primera de las lesiones denunciadas alega la demanda de amparo que la sancionada cumplió en todo momento su obligación de identificar de forma veraz al conductor, que si no se aportó el documento nacional de identidad fue porque en ese momento se desconocía y no se pudo acceder al mismo pero que, en todo caso, ello no viene exigido por el art. 72.3, tanto más cuando la Administración ni siquiera intentó practicar la notificación. Alega que la doctrina constitucional contiene la exigencia de que se faciliten únicamente los datos que permitan identificar al conductor para que la Administración pueda dirigir un procedimiento sancionador contra él. En cuanto a la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, considera que sancionar al propietario del vehículo por el mero hecho de serlo sin haber intentado la notificación a quien fue denunciado como conductor y sin intentar conocer la identidad del verdadero infractor supone haber impuesto una sanción sin actividad probatoria de cargo. Finalmente, en cuanto al derecho a la igualdad en aplicación de la ley, entiende que tanto la resolución como la Sentencia se pronuncian en sentido distinto al de las numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, en concreto, la de 12 de julio de 2004, cuya doctrina se puso de manifiesto ya en la vía administrativa y se reiteró ante el Juzgado.

En cuanto a la justificación del requisito de la especial trascendencia constitucional, considera que concurre una negativa manifiesta del Juzgado Contencioso-Administrativo a acatar la doctrina constitucional, toda vez que, puesta de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 12 de julio de 2004, el Juzgado habría obviado su contenido, como así mismo ha obviado la reiterada doctrina constitucional que existe, en su opinión, en este sentido. Invoca, también, el incumplimiento reiterado por la jurisdicción ordinaria de la doctrina constitucional, existiendo resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental invocado, aplicándolo en unos casos y desconociéndolo en otros.

Finalmente, se solicita la suspensión de la ejecución de la sanción administrativa confirmada por la Sentencia del Juzgado.

4. Mediante providencia de 19 de abril de 2012, la Sala Segunda acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, en consecuencia, ordenó el emplazamiento para que en el plazo de diez días pudieran comparecer quienes hubieran sido parte en el procedimiento. Asimismo, ordenó se formara pieza separada del incidente de suspensión que, tras la correspondiente tramitación, fue resuelto por ATC 124/2012, de 18 de junio, que denegó la suspensión solicitada.

5. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 29 de mayo de 2012, la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, actuando en nombre y representación del mismo, se personó en el recurso. Por diligencia de ordenación del Secretario, de 25 de junio de 2012, se tuvo por personada a dicha Letrada y se procedió a darle vista de las actuaciones para que pudiera presentar alegaciones, lo que hizo mediante escrito registrado el 26 de julio de 2012. Alega la Letrada consistorial 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 ya que no se aportó el permiso de conducir, prueba que no era desproporcionada para la recurrente, reproduciendo los fundamentos jurídicos de la Sentencia. En relación con la presunción de inocencia, alega que la demandante de amparo ha confundido dos infracciones pues no se le está imponiendo una sanción como conductora del vehículo, sino como titular del vehículo y por no identificar verazmente al conductor. Finalmente rechaza la vulneración del derecho de igualdad en la aplicación de la ley, recordando la

doctrina constitucional sobre el mencionado derecho y los requisitos que ésta exige sin que, en este caso, las resoluciones judiciales procedan del mismo órgano judicial.

6. El 3 de septiembre de 2012, tuvo entrada en este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal que se basa en los argumentos que se resumen a continuación. Señala en primer lugar que, correctamente entendido el recurso de amparo, se trataría, en contra de lo afirmado en la demanda, de un amparo contra la resolución administrativa impugnada, pues la lesión debe imputarse a ésta habiéndose limitado la Sentencia, en su caso, a no repararla.

Tras recordar la doctrina de este Tribunal que consagra la constitucionalidad del deber de colaborar que impone el art. 72.3 LSV, procede a considerar la vulneración del principio de legalidad sancionadora. Para ello, analiza los supuestos resueltos por las SSTC 8/1996, de 29 de enero; 20/1996, de 12 de febrero; 54/2008, de 14 de abril, y 36/2010, de 19 de julio, concluyendo que no coinciden con el planteado en este caso pues, en aquellos, o bien no se procedió a denunciar al conductor, o bien se exigió a los propietarios que aportaran prueba acreditativa de que la persona designada era la que efectivamente conducía el vehículo. Concluye, sin embargo, que existe identidad de este supuesto con el contemplado en la STC 111/2004, de 12 de julio, pues en que el propietario facilitó a la Administración la identificación del conductor, pero no así el número de su permiso de conducir, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Esto señalado, recuerda que este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la posibilidad de que se produzca una vulneración del art. 25.1 CE al subsumir la Administración o los órganos judiciales, una determinada conducta en el tipo infractor, doctrina que resume en los siguientes puntos: (i) la validez de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto del tenor literal como de la previsibilidad, hallándose vinculadas por los principios de legalidad y seguridad jurídica; (ii) vulneran este derecho las que por su soporte metodológico –argumentación ilógica o excesivamente extravagante– o axiológico –base valorativa ajena a los criterios que informan el ordenamiento constitucional– conduzcan a soluciones opuestas a la orientación material de la norma, y (iii) para aplicar el canon debe partirse de la motivación contenida en las resoluciones recurridas, de forma que cabrá apreciar una vulneración de este derecho cuando se constate que se ha hecho una interpretación analógica o cuando ello derive de la ausencia de motivación o fundamentación.

Pues bien, como quiera que la motivación de la resolución sancionadora no responde a una argumentación lógica que permita subsumir la conducta en el tipo pues, una vez aportado nombre y dos apellidos y domicilio, no cabe concluir que se facilitó una identidad no veraz o falsa sobre todo cuando ni siquiera se intentó practicar notificación, y que tampoco lo hace la Sentencia, que se limita a hacer suya la argumentación de la resolución impugnada, añadiendo la facilidad que tenía la propietaria del vehículo para obtener este dato de quien tenía el mismo domicilio que ella, concluye señalando que se ha producido una vulneración del art. 25.1 CE no sólo por la subsunción realizada de la conducta en el tipo infractor sino, además, por la falta de motivación, que no puede reconducirse al art. 24.1 CE en la medida en que la reparación de la lesión solo cabría anulando definitivamente la resolución administrativa.

En cuanto a la lesión del derecho a la presunción de inocencia, entiende el Ministerio Fiscal que no ha habido prueba de cargo alguna dirigida a demostrar que la identificación no era veraz, por lo que no cabe enervar la presunción de inocencia de la recurrente que se ha visto lesionada, tanto por la resolución administrativa, como por la Sentencia que la confirma. Rechaza, finalmente, la lesión del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley por cuanto no se habría aportado ningún término válido de comparación que permita llevar a cabo el juicio de igualdad. Solicita, en consecuencia, que se declare la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora y a la presunción de inocencia y se anulen tanto la resolución sancionadora como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid.

7. Por providencia de fecha veintiuno de febrero de dos mil trece, se señaló para deliberación y fallo el día veinticinco del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de amparo se dirige contra la resolución sancionadora de 16 de julio de 2009, del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de fecha 18 de noviembre de 2011, dictada en el procedimiento abreviado 861-2009. La demandante de amparo invoca la lesión del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y, finalmente, 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 considera que la resolución administrativa y la Sentencia, al haber confirmado la resolución sancionadora, han vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los arts. 25.1 y 24.1 ambos de la Constitución.

2. El presente caso presenta una total identidad con el recurso de amparo 827-2011 resuelto por este Tribunal en la STC 30/2013, de 11 de febrero, pues en ambos casos las circunstancias son idénticas: a) el demandante de amparo fue sancionado 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 a aquélla 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, el titular del vehículo comunicó el nombre, apellidos y domicilio del supuesto responsable; estos datos fueron considerados insuficientes por la Administración que, en ambos casos, sancionó al titular del vehículo 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, de 11 de febrero, que, a su vez, reitera 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 16 de julio de 2009, dictada por el Ayuntamiento de Madrid, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de fecha 18 de noviembre de 2011.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil trece.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Firmado y rubricado.