

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12880 *Sala Segunda. Sentencia 36/2010, de 19 de julio de 2010. Recurso de amparo 1082-2006. Promovido por doña Teresa Juste Picón respecto a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimó su demanda contra el Ayuntamiento de Madrid sobre multa por incumplimiento del deber de identificar al conductor de un vehículo con el que se cometió una infracción de tráfico. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción administrativa al titular de un vehículo de motor por no identificar suficientemente a un conductor residente en el extranjero que carece de fundamento razonable en la infracción administrativa aplicada (STC 54/2008).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Vicente Conde Martín de Hijas, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1082-2006, promovido por doña Teresa Juste Picón, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Blanca Rueda Quintero y asistida por la misma recurrente, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, de 19 de diciembre de 2005, dictada en el procedimiento abreviado núm. 309-2005, recaída en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Director General de Movilidad, del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de marzo de 2005. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional con fecha de 3 de febrero de 2006 doña Blanca Rueda Quintero, Procuradora de los Tribunales en nombre y representación de doña Teresa Juste Picón, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, de 19 de diciembre de 2005, dictada en procedimiento abreviado núm. 309-2005 y contra la Resolución del Director General de Movilidad, del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de marzo de 2005.

2. En la demanda se contiene el relato de hechos que a continuación se resume:

a) Con fecha 7 de marzo de 2004, la demandante recibió notificación de denuncia e iniciación de expediente sancionador, remitida por la Concejalía de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, en la que se hacía constar como motivo de la denuncia: «estacionar, sin distintivo que lo autoriza, en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria».

b) Siguiendo instrucciones contenidas en la notificación, la demandante remitió al órgano instructor del expediente, dentro del plazo señalado a tal efecto, comunicación en la que hacía constar los datos de la persona que conducía el vehículo el día de la denuncia.

En concreto, hizo constar: nombre y apellidos, número del permiso de conducir y domicilio. Se trataba de un ciudadano extranjero con domicilio en Santiago (Chile).

c) Posteriormente, con fecha de 13 de mayo de 2004, la demandante recibió requerimiento firmado por el Jefe de la Sección de Reclamaciones de Multas de Circulación del Ayuntamiento de Madrid para que, en el plazo señalado, aportara. «Fotocopia de la autorización administrativa para conducir de la persona identificada como conductor responsable de la infracción, así como prueba acreditativa de que el conductor identificado era el que realizaba la conducción del vehículo en el momento de la denuncia».

d) Dentro del plazo señalado, la demandante remitió escrito, acompañado de la fotocopia del documento solicitado, en el que se indicaba que con ello consideraba cumplida la obligación prevista en el art. 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

e) El Concejal de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, mediante Decreto de 2 de junio de 2004, acordó la incoación de expediente sancionador, imputando a la demandante la comisión de una infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable. En la notificación se hacía constar lo siguiente: «El titular no solo no ha acreditado que la persona identificada como conductor (no residente en territorio nacional) era la que conducía el vehículo, ni siquiera ha demostrado que estuviese en esta Capital el día de la denuncia».

f) Por parte de la demandante se realizaron las oportunas alegaciones de disconformidad con los cargos formulados y, posteriormente, con ocasión de la apertura del trámite de audiencia tras la conclusión de la fase instructora del procedimiento, se realizaron distintas consideraciones relativas a la existencia de distintas infracciones del procedimiento administrativo.

g) Desestimadas las alegaciones y aceptada la propuesta de resolución elevada por el órgano instructor, por parte del Director General de Movilidad del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del referido Ayuntamiento se procedió a imponer, mediante resolución de 7 de marzo de 2005, una multa de 301 euros a la demandante.

h) Contra la citada resolución la actora interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la Sentencia núm. 444/2005 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, con fecha de 19 de diciembre de 2005.

3. En la demanda se denuncia la vulneración de los derechos recogidos en el art. 24 CE, en su vertiente de derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, y en el art. 25.1 CE, en relación con el debido respeto al principio de legalidad en el procedimiento administrativo sancionador.

La recurrente comienza la fundamentación jurídica de la demanda recordando que la actividad administrativa sancionadora ha de observar las garantías recogidas en el art. 24 CE, del que se desprende que la desvirtuación de la presunción de inocencia corresponde a la Administración mediante la correspondiente actividad probatoria, quedando descartado que se enerve dicha garantía mediante el recurso a la mera sospecha o a valoraciones subjetivas del órgano sancionador. Pues bien, la demandante sostiene que, de acuerdo con la norma aplicable (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, en su redacción vigente cuando se produjeron los hechos que están el origen del asunto), cumplió con la obligación de legal de identificar al infractor, facilitando, primero, nombre, apellidos y domicilio y, después, fotocopia de su licencia de conducir, en la que igualmente constaba el domicilio del infractor. Sin embargo, a pesar de ello, la demandante ha sido sancionada por no acreditar que la persona a quien se ha identificado como conductor del vehículo, ciudadano extranjero que no reside en el territorio nacional, fuera quien realmente lo hacía ni que estuviera en Madrid el día en que se denunció la infracción de las normas de tráfico. En consecuencia, a juicio de la demandante, la imposición de una sanción administrativa por dichos motivos, no obstante haberse procedido a la identificación del conductor del vehículo, supone una vulneración del principio de legalidad sancionadora según viene reconocido por el art. 25.1 CE. A mayor

abundamiento, se indica que del expediente administrativo no se deduce que la Administración haya practicado actuación o comunicación alguna con el infractor que permitiera sostener que la identificación facilitada fuera errónea o falsa. En conclusión, a juicio de la demandante «el acto administrativo no responde a una argumentación lógica que permita subsumir la conducta de la recurrente en el tipo aplicado, al no exigir la norma esos datos concretos que la administración señala».

Por su parte, en lo que a la resolución judicial atañe la presente demanda le reprocha que extienda a los extremos solicitados en el requerimiento administrativo el deber impuesto por el precepto citado anteriormente, sobre la base de que no constituye prueba diabólica o imposible acreditar la presencia de la persona a quien se ha identificado como conductor, pues en caso contrario se admitiría la posibilidad del fraude de ley. Asimismo, la demanda reprocha a la resolución que no se pronunciara sobre el principio de legalidad sancionadora. Concluye la demandante, a la luz de lo expuesto que, tanto la resolución administrativa como la posterior resolución que ha puesto fin a la vía judicial previa, carecen de «fundamentos razonables para subsumir la conducta de la recurrente en el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial» por lo que ambas lesionan «el derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución», así como el principio de legalidad sancionadora ya referido.

El suplico de la demanda solicita que se dicte Sentencia por la que se otorgue el amparo y se declare la nulidad de la Resolución del Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de marzo de 2005, y de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, con fecha de 19 de diciembre de 2005, en el procedimiento abreviado 309-2005.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de enero de 2008, acordó admitir la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, constando en la Sala las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado 309-2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid y al expediente administrativo del que traía causa, dirigió comunicación al citado órgano judicial a fin de que emplazara previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer, si lo desearan, en este recurso de amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 28 de abril de 2008, se tuvo por personado y parte en el procedimiento a la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, doña Marisa Asensio Sánchez, en nombre y representación de dicha Corporación, y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro de los cuales pudieron efectuar las alegaciones que tuvieron por conveniente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de la recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 5 de enero de 2008, en el que, manteniendo los antecedentes y derechos invocados en el recurso, reiteró las imputaciones realizadas en la demanda de amparo al acto administrativo y posterior resolución judicial en los términos referidos y ratificó el suplico de la demanda según ha quedado expuesto.

7. El Ministerio Fiscal, por su parte, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 25 de junio de 2008, que, en sus aspectos esenciales, contenía los siguientes extremos:

a) Comienza el Ministerio Fiscal poniendo de manifiesto que la demanda se corresponde con los denominados recursos de amparo mixtos, en tanto en cuanto se solicita, como resultado del eventual otorgamiento del amparo, la nulidad de las resoluciones administrativa y judicial. Asimismo, indica que, aunque en la demanda se contienen invocaciones a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, la argumentación

jurídica sustancial se refiere al principio de legalidad sancionadora en el ámbito administrativo.

b) A continuación, se realizan una serie de consideraciones acerca de si la invocación de dicho principio ha sido correctamente realizada en la vía judicial previa. Entiende que, más allá de que parezca no haber existido una invocación formal y literal del precepto constitucional (el art. 25.1) a lo largo de la vía que antecede al amparo constitucional, lo cierto es que en la argumentación esgrimida por la demandante se ha sostenido el cumplimiento de la obligación de identificación en los términos previstos por la norma aplicable y la improcedencia de que se le exigieran otros elementos adicionales no recogidos por la misma. Por parte del Ministerio Fiscal se pone de relieve que la demandante fue sancionada como resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo por «incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable», y que dicho procedimiento se ha derivado de un expediente incoado contra la misma por no haberse acreditado que la persona identificada como conductor era quien realmente conducía el vehículo y que, de modo efectivo, hubiera estado en la capital en el día de la denuncia. Frente a esta circunstancia la demandante ha sostenido que la norma jurídica impone la identificación del conductor de vehículo (y tipifica su eventual incumplimiento) pero no que se acredite que el conductor pudo cometer la infracción. Por tanto, se hace hincapié en que la queja principal de la demandante consiste en que ha sido sancionada por conducta no típica.

c) Con estos antecedentes, el Ministerio Fiscal indica que el asunto guarda identidad sustancial con el resuelto por la misma Sala Segunda del Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 54/2008, de 14 de abril, cuyos fundamentos considera aplicables a la presente demanda. En relación con ello, se recuerda la continuada doctrina de este Tribunal, según la cual el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que se proyecta sobre el ámbito administrativo sancionador, imponiendo, por un lado, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones y, por otro lado, la reserva de ley en materia sancionadora. Aún más, se indica que la predeterminación normativa impone la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con la suficiente certeza tanto las conductas infractoras como la responsabilidad que se derive de las mismas y su eventual sanción. En consecuencia, el órgano sancionador no puede actuar más allá de los contornos fijados por la norma sancionadora.

El Ministerio Fiscal también realiza distintas consideraciones relativas a la doctrina de este Tribunal acerca de las pautas interpretativas que han de seguirse a la hora de subsumir la conducta infractora en el tipo que la recoge. Así, se recuerda que la aplicación de las normas sancionadoras depende del respeto a su tenor literal, pero también de su previsibilidad. Previsibilidad que ha de analizarse, siempre de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, según las pautas axiológicas que informan el texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la comunidad jurídica. Todo ello conduce a que pueda reputarse conculcada la legalidad cuando las resoluciones sancionadoras se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma sancionadora, así como cuando aquéllas se sostengan bien en una argumentación ilógica o extravagante, bien en una base valorativa ajena a los criterios informadores de nuestro sistema constitucional.

d) Tras la cita de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el art. 25.1 CE, el Ministerio Fiscal recuerda que en la ya citada STC 54/2008 se otorgó el amparo en un supuesto semejante sobre la base de que el titular del vehículo había procedido a identificar al conductor responsable y, sin embargo, no existía constancia de que la Administración hubiera intentado ponerse en contacto con el mismo en términos que permitieran sostener que dicha comunicación había quedado frustrada a pesar de los datos facilitados. Es decir, se entendió que la motivación de la resolución administrativa, primero, y de la posterior resolución judicial no respondía a una argumentación lógica que permitiera subsumir la conducta del recurrente en amparo en el tipo normativo.

En este sentido, recuerda el Ministerio Fiscal que ya entonces se estimó que la conducta del demandante en amparo había sido congruente con el deber de identificar al

conductor responsable, sin que de la lectura de la norma pudiera inferirse la existencia de un régimen jurídico distinto en función de la nacionalidad del infractor, que supondría en suma, añadir a la obligación de identificar al conductor infractor, la de acreditar su presencia en Madrid en la fecha que constaba en la denuncia.

e) A partir de lo expuesto, el Ministerio Fiscal procede a señalar las similitudes concretas del caso del que traen causa sus alegaciones con el que dio lugar a la STC 54/2008. En primer lugar, también ahora existe una resolución administrativa que se sustenta en que los datos suministrados por la recurrente eran insuficientes para cumplir con el deber de identificar al conductor infractor; y, en segundo lugar, de la lectura del expediente administrativo se deduce la inactividad de la Administración en orden a intentar comunicar con el infractor. Ambos extremos conducen al Ministerio Fiscal a afirmar que la motivación del acto administrativo no ha respondido a una argumentación lógica que permita subsumir la conducta de la ahora recurrente en amparo en el tipo de referencia. Dicha conclusión se sustenta en que ni la norma jurídica exige expresamente que se pruebe la conducción ajena, ni conforme a los modelos de argumentación jurídica aceptados es posible deducir tal exigencia una vez que el titular del vehículo ya ha facilitado el nombre y apellidos del infractor, su domicilio, el número de la licencia administrativa de conducir e, incluso, fotocopia de la misma. En este sentido, se sostiene que la actuación de la reclamante ha sido congruente con la obligación de identificación y suficiente de acuerdo con los términos legales en los que viene impuesta, pues de lo que se trata es de hacer posible que la Administración dirija el procedimiento administrativo sancionador contra la persona identificada.

Respecto de la resolución judicial que puso fin a la vía previa el Ministerio Fiscal, en sus alegaciones, considera que tampoco suministra una motivación concreta y cognoscible en términos que permitan calificar como razonable la subsunción de los hechos en el tipo aplicado para imponer la sanción controvertida. Se reprocha al órgano juzgador que deduzca del tenor de la norma, mediante una interpretación extensiva inadmisibles, un deber adicional de prueba cuyo incumplimiento generaría el incumplimiento del deber general de identificación del conductor infractor. Dicha operación interpretativa del juez supone establecer, allí donde la norma no ha llegado, un régimen distinto en función de que el conductor identificado resida en España o en el extranjero. También se reprocha a la resolución judicial que acuda al pretexto de un eventual fraude para dar cobertura a la interpretación extensiva del tipo sancionador a la que se ha hecho referencia, reproche que se funda en que, por parte de la Administración, no ha existido actividad alguna tendente a comprobar la veracidad de la identificación del conductor infractor realizada por la recurrente. En atención a estas circunstancias, no puede sostenerse que la sancionada haya ignorado el requerimiento de la Administración en orden a identificar al infractor o que lo haya atendido de forma inverosímil o incompleta, ni tampoco puede deducirse que la respuesta haya sido inconsistente o esquiva, ni mucho menos que su actividad haya constituido una maniobra «de entorpecimiento o disfraz más o menos sutil» que constituya fraude de ley. Por las antedichas razones, los criterios de interpretación utilizados en el presente caso por el juzgador no son aceptables para la comunidad jurídica, resultando la argumentación ilógica y extravagante, de donde hay que concluir la no conformidad con el ordenamiento constitucional de la base valorativa seguida.

Continúa el Ministerio Fiscal señalando que «constatada la falta de una motivación razonable que dé sustento a la sanción, no cabe apreciar sin más que aquélla suponga una vulneración del art. 24.1 CE. Ciertamente este Tribunal tiene declarado que la posición preferente que ocupan los derechos fundamentales en el Ordenamiento jurídico refuerza el deber de motivación de las Sentencias cuando se invoca la vulneración de uno de ellos, como aconteció en este caso, de forma que “todo motivo de recurso atinente a un derecho fundamental que se estime conculcado por la resolución impugnada debe ser resuelto expresamente”, por lo que no es posible una motivación tácita (SSTC 34/1997, de 25 de febrero, FJ 2; y 83/1998, de 20 de abril, FJ 3, entre otras). La necesidad de motivación debe vincularse aquí, por el contrario, con el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE». En este plano, cuando la ausencia de motivación se encuentra ligada a una

aplicación extensiva o analógica de una norma sancionadora, dicha falta de motivación deja de ser una infracción formal susceptible de reparación para convertirse en una vulneración del citado precepto constitucional cuya reparación únicamente es posible mediante la anulación definitiva de la sanción.

f) Se indica, por último, que con respecto del resto de las vulneraciones de derechos constitucionales invocados en el recurso, no se contiene una argumentación más allá de su mera aseveración, con lo que, una vez constatada la vulneración del art. 25.1 CE, el Ministerio Fiscal interesa de esta Sala que dicte Sentencia por la que, estimando el amparo solicitado, se declare la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora en su vertiente material y se acuerde la nulidad, tanto de la Resolución administrativa del Ayuntamiento de Madrid de 7 de marzo de 2005, como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de 19 de diciembre de 2005, recaída en el procedimiento abreviado 309-2005.

8. La representación del Ayuntamiento de Madrid evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en fecha 11 de enero de 2008. Las alegaciones contenidas en el mismo se estructuran en torno a dos apartados, destinados a tratar de la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la presunción de inocencia, el primero, y del principio de legalidad, el segundo.

En relación con el primer apartado, tras indicar que la sanción impuesta a la recurrente lo ha sido por el incumplimiento del deber de identificar al conductor infractor y que, por ello, no ha lugar la consideración de eventuales deficiencias procedimentales relativas a la denuncia original por estacionar, sin distintivo que lo autorice, en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria, se señala que la presunción de inocencia se desvirtúa, en el Derecho administrativo sancionador, mediante prueba dotada de suficiente fuerza para destruirla. En el presente caso, la Administración ha apreciado insuficiente la actividad probatoria de contrario, limitada a señalar el nombre y apellidos de un extranjero con la indicación de un domicilio igualmente fuera de España sin acreditar que esa persona se encontrara en nuestro país en la fecha de la comisión de la infracción de estacionamiento a la que se ha aludido.

En lo que hace al segundo apartado, se alega que el deber normativo al que se viene haciendo referencia impone una identificación veraz. Y, si bien es cierto que la norma no expresa de qué modo ha de realizarse la identificación, en el caso de los extranjeros no es posible acudir a documentos administrativos como el Padrón para realizar una comprobación de los datos aportados. En cualquier caso, se sostiene que la ahora recurrente no fue sancionada por no aportar un dato en concreto, sino porque la identificación no fue completa e inequívoca, y en apoyo de dicha alegación recuerda que el domicilio facilitado en la primera respuesta que se dio a la Administración no concuerda con el que consta en la posterior fotocopia de la licencia de conducir remitida posteriormente. De esta circunstancia se colige, en las alegaciones, que la sancionada no procedió a identificar verazmente el domicilio de conductor infractor. Se sostiene que la Administración, en atención a las circunstancias, ha de poder requerir en cada caso la información que estime necesaria en relación con el cumplimiento del citado deber y, en su caso, intensificar las exigencias de justificación a los efectos de garantizar la verosimilitud de la información que se le suministra. Se pone de manifiesto, en relación con ello, la frecuencia con que se procede a la identificación de conductores infractores extranjeros en supuestos análogos al presente caso, y se indica que la Administración no exige documentación o prueba imposible, pues, ya que se pudo aportar la fotocopia de la licencia de conducir, no resulta imposible hacer lo mismo con otro tipo de documentación que pueda acreditar la efectiva presencia del infractor en España. Labor probatoria que, en cualquier caso, se estima compatible con el deber de colaboración con la Administración establecido en el art. 39 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En definitiva, se argumenta, la Administración, como representante del interés general, ha de disponer de los medios que le aseguren la adopción del buen orden y seguridad vial y que no se entorpezca su potestad sancionadora.

En conclusión, la representación del Ayuntamiento de Madrid se concluye solicita que se tengan por presentadas las alegaciones cuyo contenido ha quedado expuesto y se dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo demandado.

9. Por providencia de 15 de julio de 2010, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Resolución del Director General de Movilidad, del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de marzo de 2005, por la que se sanciona a la demandante por la comisión de una infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable, prevista 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 (en la redacción dada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre: LSV) y la posterior resolución judicial dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, de 19 de diciembre de 2005, recaída en procedimiento abreviado núm. 309-2005, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el citado acto administrativo.

La demandante de amparo denuncia la vulneración, por un lado, de los derechos recogidos en el art. 24 CE, en su vertiente de derecho a la tutela judicial efectiva, y a la presunción de inocencia, por cuanto se ha invertido por parte de la actuación administrativa la carga de la prueba al exigirse que la recurrente pruebe su inocencia. Por otro lado, denuncia, asimismo, la vulneración del art. 25.1 CE, al no haberse respetado el principio de legalidad ni en el procedimiento administrativo sancionador, ni en la resolución judicial cuestionada pues en ambos casos se extiende el tenor de la norma sancionadora subsumiendo indebidamente la conducta de la recurrente en el tipo que se recoge en la misma.

El Ministerio Fiscal dirige su argumentación a constatar la lesión del principio de legalidad sancionadora y, en este sentido, reprocha a ambas resoluciones, administrativa y judicial, la ausencia de una motivación concreta y cognoscible en términos que permitan calificar como razonable la subsunción de los hechos en el tipo aplicado para imponer la sanción (en concreto, el contenido en el art. 72.3 LSV). Pone de manifiesto la conducta de la recurrente, que identificó al conductor infractor aportando, incluso, la fotocopia de su licencia de conducir, mientras que, por parte de la Administración, no se inició actuación alguna contra el mismo sino que se procedió a sancionar, tras incoar el oportuno procedimiento administrativo, a la demandante en amparo sobre la base de que no había identificado de forma veraz al infractor. En consecuencia, interesa la estimación del recurso de amparo y la correspondiente anulación de las resoluciones impugnadas.

La representación procesal del Ayuntamiento se opone, por su parte, a la estimación de la presente demanda. Estima correcta, en primer lugar, la apreciación realizada por la Administración en orden a considerar insuficiente la actividad probatoria realizada por la demandante, pues de la misma no puede deducirse que, a quien ha identificado como infractor, se encontrara en España en el momento de la denuncia. Igualmente pone de manifiesto que el tipo aplicable impone el deber de identificación veraz, recordando que el identificado como infractor es extranjero, señalando la frecuencia de este tipo de identificaciones y la dificultad de la Administración, en estos casos, para dirigirse contra los identificados como infractores.

2. Aunque la demandante denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, lo cierto es que, más allá de una genérica referencia a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en el encabezamiento de la demanda, no se contiene argumentación alguna que permita discernir las razones por las que se entiende vulnerado el art. 24.1 CE en el presente caso. En realidad, la argumentación de la demanda gira en torno a la eventual vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). Como quiera que la lesión de ambos derechos ya

fue puesta de manifiesta en el correspondiente recurso contencioso-administrativo y debatida en sede jurisdiccional, la presente demanda encaja más estrictamente en los amparos contra actos dictados por la Administración (según se dispone en el art. 43.1 LOTC). Y es que, desde el punto de vista de la demandante, a la actividad del órgano juzgador se le reprocha el que no ha corregido la lesión padecida en vía administrativa y no el que sea lesiva, por sí misma, de los derechos fundamentales referidos. Así lo viene entendiendo este Tribunal cuando afirma que «las decisiones producidas en esta vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias no alteran la situación jurídica creada por el acto de la Administración presuntamente lesivo de un derecho fundamental y no son, por tanto, en sí mismas causas de lesión. Otra interpretación llevaría a entender, en definitiva, que no hay más actos u omisiones atacables en vía de amparo constitucional que los actos u omisiones de los órganos judiciales» (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 2).

3. Fijados los términos de la demanda, ha de convenirse, con el Ministerio Fiscal, en la identidad del supuesto que ahora se analiza con el resuelto en la Sentencia 54/2008, de 14 de abril. En ambos casos, en el origen del asunto se encuentra una denuncia por estacionamiento indebido, la identificación del conductor infractor por parte del titular del vehículo denunciado, la condición de extranjero del infractor, la no acreditación, por parte del titular del vehículo, de la efectiva estancia del infractor en España en la fecha de la denuncia y la apertura por parte de la Administración de un expediente sancionador, al amparo de lo dispuesto en el art. 72.3 LSV, que concluyó con la sanción del titular del vehículo por la comisión de una infracción consistente en el incumplimiento del deber de identificación. Por tanto la solución al tema planteado también ha de ser la misma.

En la STC 54/2008, tras ponerse en relación el tipo que contiene la infracción aplicada (el art. 72.3 LSV) con el caso se concluyó que «[l]as circunstancias concurrentes en este caso, de un lado, la identificación por parte del demandante de amparo de la persona que conducía su vehículo en el momento de la infracción en los términos en los que la ha llevado a cabo, y, de otro lado, la inactividad administrativa en orden a comunicar con la persona identificada, ponen de manifiesto que la motivación de las resoluciones administrativa y judicial impugnadas, al exigir al recurrente que acreditase la presencia en Madrid del conductor de su vehículo en las fechas en las que se cometió la infracción, así como que era en realidad el conductor, no responde a una argumentación lógica ni razonable que permita subsumir la conducta del recurrente en el tipo aplicado. En efecto, ni la norma exigía expresamente que se facilitaran estos concretos datos, aun tratándose de una persona residente en el extranjero, ni, conforme al modelo de argumentación aceptados en la comunidad jurídica, cabe extraer tal exigencia de la misma, una vez que se había indicado a la Administración el nombre, los dos apellidos, el número de permiso de conducir y el domicilio del conductor, lo que, en principio y sin que las circunstancias concurrentes permitan presumir otra cosa, dada la inactividad de la Administración, parece, por una parte, que supone una respuesta congruente con el deber de identificar a una persona impuesto por el art. 72.3 LSV y, por otra, que es suficiente con la finalidad de la exigencia legal, que es la de permitir a la Administración dirigir eventualmente contra esa persona un procedimiento sancionador (STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7)» (STC 54/2008, FJ 6).

Por lo demás, frente al argumento utilizado por la resolución dictada en el procedimiento contencioso-administrativo, que estima conforme con el precepto indicado que, en los casos como el presente, en los que el conductor infractor reside fuera de España, el deber probatorio se extienda a la acreditación, siquiera sea de forma indiciaria, de que tal persona se encontraba en la fecha en la que se cometió la infracción en el lugar de la misma, hay que reiterar con la Sentencia citada que no «pued[e] inferirse en modo alguno de aquel precepto legal un distinto régimen en la obligación de identificar al conductor responsable de la infracción en función de que resida o no en el extranjero» (STC 54/2008, de 1 de abril, FJ 6).

A lo que hay que añadir que la inactividad de la Administración, en orden a comunicarse con quien fue identificado como infractor, hace irrelevante el hecho puesto de manifiesto en el trámite de alegaciones del presente recurso de amparo por parte de la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid, en el sentido de que el domicilio del conductor infractor señalado en el primer requerimiento atendido por la recurrente no concuerda con el que consta en la fotocopia de la licencia de conducir aportada posteriormente, pues lo cierto es que la Administración no ha intentado practicar notificación en ninguno de ellos. Siendo esto así, difícilmente puede sostenerse que la identificación realizada por la demandante no haya sido veraz.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que no existe en ambas resoluciones argumentación razonable que permita subsumir la conducta de la recurrente en el tipo previsto por el art. 72.3 LSV. Por lo tanto, la exigencia de que junto con la identificación del conductor infractor se acredite o pruebe su efectiva estancia en el lugar y fecha en la que se cometió la infracción supone una extensión del contenido del precepto que ha de reputarse contraria al principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por doña Teresa Juste Picón y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la resolución del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de marzo de 2005, recaída en el expediente núm. 34/33280241.3, sobre incumplimiento por el propietario de un vehículo a motor del deber de identificar al conductor responsable de una infracción de tráfico, así como la de la Sentencia núm. 444/2005, de de 19 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Madrid, recaída en el procedimiento abreviado núm. 309-2005.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de julio de dos mil diez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.