

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 el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto en nombre y representación de don Angel Rodríguez Brioso, quien a su vez actúa en nombre y representación de la Asociación «Círculo Mercantil» y, en consecuencia:

1.º Anular la Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Cádiz de 31 de julio de 1986 dictada en juicio de apelación civil (rollo 26/86).

2.º Reconocer el derecho de la Asociación recurrente a decidir de la permanencia de los socios de la misma de acuerdo con sus estatutos.

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

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

Voto Particular disidente que formulan los Magistrados don Fernando García-Mon y González-Regueral y don Carlos de la Vega Benayas, en el recurso de amparo núm. 1.008/86

1. El tema que plantea el recurso que la mayoría decide—decisión de la que disintimos— es el del ámbito de la potestad judicial para enjuiciar los Acuerdos que, dentro de sus normas estatutarias, tomen las asociaciones. En el caso, un Casino o «Círculo Mercantil» de La Línea de la Concepción. Nos remitimos a la Sentencia por lo que respecta al supuesto de hecho.

En la Sentencia se dice: «El problema surge cuando se impugna un Acuerdo que no es contrario a la ley ni a los estatutos en cuanto se han cumplido los trámites previstos en ellos, pero que los socios afectados consideran que ha sido tomado aplicando erróneamente la norma estatutaria correspondiente». Después, en otro lugar, se añade: «Ahora bien, es de señalar que la actividad de las asociaciones no forman naturalmente una zona exenta del control judicial, pero los Tribunales, como todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones que, como antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación». Pero a continuación limita su alcance: «el control judicial sigue existiendo, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomasen la correspondiente decisión». Y termina diciendo que «el Acuerdo de expulsión, válidamente adoptado, es una manifestación del derecho de asociación, y que la Sentencia impugnada, en cuanto no solamente examina la existencia de unos motivos no manifiestamente arbitrarios del citado Acuerdo, sino que también, de manera expresa, entra a enjuiciar el acierto con que esos motivos han sido aplicados al caso presente por los órganos rectores de la asociación, substituyendo la valoración de éstos por la del Tribunal, vulnera el derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución y por ello debe ser anulada».

2. Pues bien, entendemos que, si se parte de la premisa correcta por supuesto, de que «la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta de control judicial», de lo cual nosotros

nunca hemos dudado, también aparece evidente para nosotros que la solución debió ser la contraria, es decir, la desestimatoria del recurso.

Creemos que el control judicial no puede tener más límites que el del correcto ejercicio de la función judicial, que se extiende, «naturalmente», a las soluciones de los conflictos intersubjetivos, incluidos los que pueden enfrentar a los socios con las decisiones de los órganos de la asociación que todos integran. No sólo limitado a una revisión formal de la aplicación de los Estatutos o de la observancia de las leyes, sino a la decisión de los conflictos que se provoquen precisamente por aquella aplicación, ya que el aserto de que los integrantes de una asociación, al ingresar, deben saber a qué atenerse a la vista de los estatutos, que se entiende que aceptan, no implica de suyo que también hayan de aceptar la interpretación y aplicación que de esos Estatutos o reglas hagan los órganos directivos, puesto que, caso contrario, ello supondría permanecer inermes si no pudieran acudir a los Jueces y Tribunales, no teniendo el control de éstos más contenido que el formal.

En este sentido la Sentencia de la que discrepamos se mueve asimismo en un terreno movedizo, al decirse que otra cosa sería si se tratara de asociaciones que ostentaran una posición dominante de manera que la pertenencia o exclusión del socio supusiese un perjuicio significativo para éste. ¿Dónde está el límite o la frontera? ¿Dónde está prefigurado esa garantía? ¿Quién la fija? Imprecisión que se reitera cuando se hace la salvedad de que otro caso sería, por ejemplo, que la expulsión afectase al derecho al honor, «con las consiguientes posibilidades de reclamación por parte del afectado». Si hay algo indeterminado, cambiante, relativo, es el concepto del «honor». Y si se admite que el Juez puede entrar a revisar su existencia vulnerada, debido a la expulsión por la asociación del socio, con más razón podría afirmarse la legitimación del examen judicial en otros supuestos de consecuencias menos delicadas.

3. Lo que ocurre, opinamos, es que, en el caso, el derecho fundamental de asociación no está en juego ni puede entenderse lesionado o desconocido por la intervención judicial en el conflicto suscitado. La Sentencia de la Audiencia se limita a valorar la existencia de la falta que originó la expulsión de los tres socios prevista en el art. 19 de los estatutos del Casino (que se cometa «falta que, a juicio de la Directiva, o expuesta a ésta por quince socios, lastimen el buen nombre de la Entidad») estimando que era falta la petición por el socio de una auditoría. La Audiencia aplica, como justificación de su competencia, el art. 20 del Decreto de 20 de mayo de 1965, que permite a los asociados impugnar ante los Tribunales los Acuerdos y actuaciones de la Asociación contrarios a la Ley o a los estatutos. Y entiende, la Audiencia, que el hecho o conductas no constituyen falta grave que justifique la expulsión, razonándolo. Este juicio y decisión judicial es el que la Sentencia de la que discrepamos considera que constituye una intromisión en la autonomía asociativa. Nosotros creemos, sin embargo, que, para que ello pudiera afirmarse, se habría de tratar de una auténtica intromisión, tal, por ejemplo, la que entrañaría sustituir el arbitrio prudente del órgano asociativo por el del Juez, cuando la razonabilidad del primero sea patente, no arbitrario. Pero este no es el caso del recurso. Se trata en él de la definición y valoración de un hecho, que la Junta efectúa de un modo que los socios expulsados consideran excesivo, desproporcionado. Y es claro que el derecho de autonomía de la Asociación ha de relacionarse—compararse, contrastarse— con el derecho también fundamental del socio. Este conflicto, en un Estado de Derecho, no puede tener más salida que la decisión judicial, sin que por ello se vulnere el derecho de asociación y en modo alguno cuando la revisión judicial actúa sobre la aplicación de reglas o normas estatutarias que de forma tan directa afecta al derecho de los asociados.

Madrid, a veinticinco de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Firmado y rubricado.

29167 Sala Segunda. Sentencia 219/1988, de 22 de noviembre. Recurso de amparo 784/1987. Contra Acuerdo del Gobierno Civil de Sevilla, Delegación Provincial de Tráfico, dictado en expediente sancionador. Aplicación del artículo 278 del Código de la Circulación contraria a la presunción de inocencia.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 784/87, interpuesto por don Marcos Antonio Blanco Leira, representado por el Procurador de los Tribunales

don Luciano Rosch Nadal, y asistido del Letrado don Antonio Ramos Suárez, contra Acuerdo del Gobierno Civil de Sevilla, Delegación Provincial de Tráfico, de 24 de enero de 1985, dictado en expediente sancionador número 41/677758. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

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

2. El recurso se fundamenta en los siguientes hechos:

En su día se notificó al recurrente denuncia formulada contra el conductor de un vehículo de su propiedad, por haberse captado en

cinemómetro que dicho vehículo circulaba a velocidad superior a la autorizada, apercibiéndole que en caso de no comunicar a la Jefatura de Tráfico los datos del conductor podría verse obligado al pago de la multa que procediera.

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

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

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

El art. 278.II del Código de la Circulación aplicado al caso establece *ex lege* la responsabilidad del titular del vehículo mediante el que se produzca la infracción, cuando el conductor del mismo no fuese conocido y su identificación no se lograra. Con ello se vulneran las garantías del art. 24 de la Constitución, pues se atribuye la responsabilidad inherente a conductas infractoras a personas ajenas a las mismas, conculcándose los principios constitucionales de presunción de inocencia, personalista de las penas y de carga de la prueba, aplicables también en la esfera del Derecho administrativo sancionador, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional. La presunción de inocencia se ha infringido, porque no se ha demostrado en modo alguno que el autor del ilícito administrativo a que se refiere la sanción fuera el señor Blanco Leira. El principio personalista de la pena se vulnera por el art. 278.II del Código de la Circulación, que permite sancionar a quien manifiestamente no ha cometido ninguna infracción del Código, lo que produce una patente violación del art. 24 de la Constitución, predicable en relación con la indefensión que deriva de la aplicación del controvertido art. 278.II, en aquellos supuestos en que coincidiera la persona del titular con la del conductor infractor, en cuyo caso se priva al administrado del derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. La posición del responsable subsidiario que el citado artículo atribuye al dueño del vehículo nunca puede ser de carácter penal —como sucede en el presente caso—, so pena de infringir el precepto constitucional mencionado. En relación con la carga de la prueba, ésta incumbe a la Administración, como exigencia directamente derivada del art. 24.2 de la Constitución, y ello con independencia de la mayor o menor dificultad que conlleva. Cuiéndonos al caso de los excesos de velocidad detectados por medio del cinemómetro, siempre queda a los agentes de tráfico la posibilidad de detener el vehículo *in situ* e identificar al conductor, lo que garantizaría plenamente el procedimiento sancionador. En el presente caso no se ha realizado la más mínima actividad probatoria respecto a la autoría por el recurrente de la infracción sancionada, e incluso la Administración ha rechazado las pruebas, entre ellas la testifical, propuesta por el recurrente en su escrito de descargo. Por otra parte, la impotencia de la Administración para corregir conductas infractoras en materia de tráfico no puede invocarse en defensa de la legalidad y constitucionalidad del art. 278.II del Código de la Circulación, pues, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1982, recogiendo el texto de la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, «el ciudadano de un pueblo libre no debe expiar faltas que no son suyas ni ser víctima de la impotencia... del Estado».

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

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

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

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

6. El Letrado del Estado, en la representación que ostenta, en escrito presentado el 7 de octubre de 1987, y después de hacer consideraciones generales al respecto, añade que el texto del art. 278.II contiene la enumeración positiva de diversos deberes y al mismo tiempo presupone implícitamente otros que son inseparables de los anunciados:

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, solicita Sentencia desestimatoria de las pretensiones deducidas.

7. El Fiscal, en escrito presentado el 16 de octubre de 1987, dice que lo que en realidad se plantea en el presente recurso es la inconstitucionalidad del art. 278 del Código de la Circulación, que considera que no se da. En efecto, dice, la propiedad de un vehículo, con la lógica consecuencia de su disponibilidad continuada, comporta unas ciertas obligaciones y entre ellas la de saber, dentro de lo razonablemente posible, la persona que lo maneja en un determinado momento. Hay que

partir de la idea de que un vehículo es algo que se encuentra a exclusiva disposición de su dueño —la propiedad, en principio, un uso exclusivo al titular—, y que, por tanto, cualquier otro usuario del vehículo tiene que constar con el consentimiento o autorización del mismo. Son afirmaciones que pueden extraerse con facilidad de la experiencia de todos los días. Asimismo es de tener en cuenta que un vehículo de motor es un bien productor de riesgos. De estas consideraciones se desprende con naturalidad que el uso de un automóvil exige saber quién lo conduce en cada momento a fin de poder concretar las responsabilidades en que pueda incurrirse, que pueden ser no solo de orden sancionador, como en el presente caso, sino también de orden civil —reparación de daños ocasionados— y hasta de orden penal —imprudencia punible, como hipótesis normal. Esta exigencia —deber de cuidado— origina en el titular del vehículo la obligación de conocer quién dispone del mismo, siempre, claro es, en los casos que haya consentido su utilización ya sea de modo expreso, ya implícito. De ahí que la carga de participar a la Administración quien conducía al tiempo de producirse una infracción de tráfico con el coche de su propiedad no se presenta como excesiva o desproporcionada.

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

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, la presente demanda de amparo se funda en la aplicación al recurrente de lo

dispuesto en el art. 278.II del Código de la Circulación, entendiéndose por aquél, en esencia, que con ella se ha vulnerado el principio y derecho constitucional de la presunción de inocencia que le reconoce el art. 24.2 de la CE.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero lo que no se puede inferir, en una aplicación correcta de la norma, es que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehículo, que dicho precepto establece, resulta una legitimación a dicha Autoridad de Tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquél, ni por ello la exoneración de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la «identificación» del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse —por la pasividad de la Administración— en una presunción *iuris et de iure*, que no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del art. 278.2 del Código de la Circulación.

En el caso presente, una interpretación favorable a los derechos fundamentales en juego debió evitar que la interpretación y aplicación de la norma llegara a una conclusión lesiva de aquellos derechos, es decir, a un indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente a la Jefatura de Tráfico, sin que, por tanto, la Administración cumpliera lo establecido en el art. 278.2 del Código de la Circulación para imponer la sanción al dueño del vehículo.

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

actuaciones, el recurrente indicó a la Administración las circunstancias de los posibles conductores.

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

FALLO

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

29168 Pleno. Sentencia 220/1988, de 24 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad. 399/1984. Promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1984, de 24 de febrero, por la que se constituye el Instituto Catalán de Crédito Agrario.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Món y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Simil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López-Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

a siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 399/84, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 1 y 3, núm. 1, apartados a), c), f) y g), y 16, apartado g), de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1984, de 24 de febrero, por la que se constituye el Instituto Catalán de Crédito Agrario (ICCA). Han comparecido el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón María Llevadot i Roig. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En representación del Presidente del Gobierno, el Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1984, de 24 de febrero, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 411, de 29 de febrero de 1984, en sus arts. 1.3, núm. 1, apartados a), c), f) y g), y 16, apartado g), así como contra los demás preceptos que guarden relación de conexión con los anteriores. Suplica que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de los preceptos reseñados, e invoca el art. 161.2 de la Constitución a efectos de la suspensión de las normas impugnadas.

2. Comienza el Abogado del Estado su escrito de interposición del recurso realizando unas consideraciones generales sobre los títulos competenciales en los que la Ley impugnada se fundamenta, por lo demás desprovistas, como él mismo señala, de trascendencia práctica a los fines del recurso, y sobre la importancia de las relaciones entre el Banco de Crédito Agrario (BCA) y las Cajas Rurales, cuya relación se encuentra articulada por el Acuerdo Marco para la constitución de un grupo asociado, Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto de Crédito Social y suscrito por las Cajas, incluidas las catalanas, en julio de 1983:

a) Tras dichas consideraciones se aborda el primer motivo de impugnación, referido al art. 1 de la Ley 4/1984, del Parlamento Catalán. La coordinación y canalización del crédito agrario a través de las Cajas Rurales, de acuerdo con los objetivos y fines establecidos por la Generalidad, que reserva el citado art. 1 del ICCA, choca con la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.11 de la Norma Fundamental. Parte en su argumentación el Letrado del Estado de que a Ley de Ordenación del Crédito y Banca de 14 de abril de 1962 es una norma básica. Conforme a su base quinta, apartado c), corresponde al Ministerio de Hacienda (hoy Economía y Hacienda) coordinar la acción de las Cajas Rurales con la «política general del crédito».

Ha decidido

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

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

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

Dada en Madrid a veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Món y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

La coordinación y canalización del crédito agrario en Cataluña y en todo el territorio nacional ha de realizarse de acuerdo con la política crediticia general, en cuanto parte de la política económica general, que corresponde fijar al Gobierno ex art. 97 de la Constitución.

Por otra parte, la actividad de estos intermediarios financieros ha de coordinarla el Banco de España, a tenor de lo dispuesto por el apartado a) de la base quinta de la Ley de 14 de abril de 1962 y a la Disposición Adicional tercera de la Ley de Organización y Régimen de Crédito Oficial de 19 de junio de 1971. Por ello, atribuir la coordinación al ICCA supone una vulneración de las bases de ordenación del crédito, tal y como ha sido entendida esta competencia por la STC 1/1982.

b) La impugnación del art. 16, apartado g), y del art. 3.1, apartados a) y g), ha de entenderse como consecuencia de la relación de conjunto existente entre ellos. El primero de los preceptos prevé que el ICCA reciba como recursos «los depósitos de otras instituciones financieras», que no pueden ser otras que las Cajas Rurales. Por su parte, el art. 3.1 a) establece como función específica el ICCA la concesión de créditos a las Cajas Rurales y a las Cooperativas Agrarias, créditos que han de ser de liquidez o de garantía.

La liquidez de Cooperativas y la garantía de sus depósitos se encuentran reguladas por normas estatales que poseen el carácter de básicas, según señaló este Tribunal en su STC 1/1982, ya que se trata de obligaciones impuestas a Entidades financieras privadas, tales como la fijación de ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre recursos ajenos. En relación con las Cooperativas de crédito, el tema está regulado por las Ordenes de 26 de febrero de 1979 y 4 de diciembre de 1980, que desarrollan el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, en el que se contempla, además, entre otros coeficientes obligatorios, la garantía de los depósitos a través del fondo de reserva para previsión de riesgos de insolvencia. Por otra parte, el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre, y el Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, garantizan la solvencia de las Cooperativas mediante la regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y en Cooperativas de Crédito.

Las funciones que en materia de garantía de liquidez y solvencia se atribuyen al ICCA están directamente inspiradas en el Acuerdo Marco entre BCA y Cajas Rurales. Si los preceptos impugnados pretenden respetar las normas básicas en la materia, el ICCA nace muerto, por carecer de función práctica alguna en el campo de la liquidez, garantía y solvencia de las Cooperativas de Crédito. En otro caso, las referencias a las normas básicas son meramente retóricas.

c) La misma razón justifica la impugnación del art. 3.1 f) que asigna al ICCA la función de canalizar los recursos de las Cajas Rurales. Dicha función, realizada sobre todo a través de la fijación de coeficientes obligatorios, corresponde a la competencia básica estatal.

d) Por último, el art. 3.1 c) de la Ley impugnada atribuye al ICCA la función de inspeccionar las Cajas Rurales y las Secciones de Crédito de las Cooperativas agrarias, sin hacer referencia alguna a las bases. Sin embargo, esta tarea es competencia del Banco de España, según lo dispuesto en la base quinta, apartado c) de la Ley de 14 de abril de 1962, en relación con la Disposición Adicional tercera de la Ley de 19 de junio de 1971 y el art. 7 del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por vulnerar la distribución de competencias establecidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de ordenación del crédito. Asimismo, se invocó el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de suspensión de la norma impugnada.

3. Por providencia de 6 de junio de 1984, la Sección Segunda del Tribunal admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad, ordenando dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento de Cataluña y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad, para que, en el plazo de quince días, hicieran las alegaciones que estimaran oportunas. Asimismo se ordenó comunicar a