

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14849 *Sala Primera. Sentencia 111/2004, de 12 de julio de 2004. Recurso de amparo 6667-2000. Promovido por doña María Jesús Díaz Veiga frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia 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 penal: sanción administrativa que carece de fundamento razonable en la infracción administrativa aplicada.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6667-2000, promovido por doña María Jesús Díaz Veiga contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 17 de noviembre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo 22909/99 contra la Resolución del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid sobre sanción por infracción de la normativa sobre circulación de vehículos a motor, tráfico y seguridad vial. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y se ha personado el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo y defendido por el Abogado don Manuel Higuero Gallego. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 20 de diciembre de 2000 doña María Jesús Díaz Veiga registró demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 17 de noviembre de 2000.

2. Los hechos más relevantes de los que trae causa la demanda son los siguientes:

a) El 4 de marzo de 1997 la demandante fue notificada mediante un escrito que le dirigió el Jefe del Depar-

tamento de gestión integral de multas de circulación del Ayuntamiento de Madrid, de que había sido denunciado el estacionamiento indebido el día 24 de enero anterior de un vehículo a motor de su propiedad en la plaza de Santa Bárbara de Madrid. En la notificación se le indicaba que, en caso de no haber sido el conductor responsable de la infracción, estaba obligada a la identificación del mismo a cuyo efecto debería cumplimentar en el plazo de quince días hábiles el apartado correspondiente del escrito remitido, advirtiéndole de que «la omisión de cualquiera de los datos requeridos impedirá su identificación, incurriendo Vd. como titular, caso de incumplimiento, en la responsabilidad prevista en el art. 72 del Real Decreto Legislativo 339/1990 como autor de falta grave, sancionada con multa de hasta 50.000 pesetas». En el escrito remitido a la hoy demandante existía un recuadro destinado a indicar los datos del conductor con espacios para consignar su nombre, sus apellidos, su número del permiso de conducir, su domicilio, población, código postal y provincia.

b) La demandante devolvió al Ayuntamiento de Madrid el impreso, tras haber cumplimentado el mencionado recuadro con la expresión del nombre, dos apellidos y domicilio, (indicando la vía pública, la población, el código postal y la provincia) de la persona que, según aquélla, condujo su vehículo, pero sin indicar el número del permiso de conducir de esa persona.

c) El Ayuntamiento de Madrid abrió entonces un expediente sancionador contra la hoy demandante por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor establecida en el art. 72 del texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. La demandante alegó en el trámite correspondiente que no había vulnerado norma alguna ya que había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Madrid los datos del conductor que le eran conocidos, sin que tuviera obligación de facilitar otros desconocidos para ella. El procedimiento concluyó con la imposición a la hoy demandante de una multa de cincuenta mil pesetas por el Sr. Concejal delegado del Área de Hacienda y Economía del Ayuntamiento de Madrid. La resolución sancionadora se basaba en los fundamentos de la propuesta de resolución que había formulado el órgano instructor del expediente, según los cuales los datos aportados por la Sra. Díaz Veiga eran insuficientes para considerar cumplido el deber impuesto por el art. 72.3 LSV, dado que no se había facilitado el número del documento nacional de identidad o de la licencia de conducción. La demandante de amparo interpuso recurso ordinario, en el que alegó que en norma alguna se tipificaba el deber de la persona que presta un vehículo de identificar «mediante documento» a la persona a la que le es prestado aquél. También alegó la hoy demandante la incompetencia del Sr. Con-

cejal delegado del Área de Hacienda y Economía para imponer la sanción. El recurso fue calificado como de alzada y desestimado por Decreto de 5 de noviembre de 1997 del Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid con fundamento en que el procedimiento seguido se había ajustado a lo establecido legalmente y en el valor resolutorio de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.

d) Doña María Jesús Díaz Veiga interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que había puesto fin a la vía administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. En la demanda alegó que se le había sancionado por infringir lo preceptuado en el art. 72.3 LSV, pese a haber procedido a identificar en tiempo y forma al conductor de su vehículo, lo que suponía la vulneración del contenido esencial del derecho fundamental del art. 25.1 CE, que establece que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, por cuanto la legislación vigente no establece que la falta de aportación del permiso de conducir del supuesto infractor por parte del titular del vehículo sea una infracción administrativa; ésta consiste en el incumplimiento de la obligación de identificar, obligación que había cumplido. Alegó también la demandante que en el procedimiento sancionador se había dictado la Resolución antes de que se formulara la propuesta correspondiente, lo que reputó como el supuesto de nulidad del art. 62.1 e) LPC y destacó que aquel procedimiento no se había iniciado correctamente, ni de oficio, ni en virtud de solicitud de persona interesada, sino como consecuencia de una denuncia voluntaria (procedente de una persona que no tenía la condición de agente de la autoridad). La representación procesal del Ayuntamiento de Madrid se opuso a la estimación del recurso contencioso-administrativo alegando la obligación que incumbe al titular de un vehículo a motor, en virtud de lo establecido en el art. 72.3 LSV, de identificar al conductor responsable de la conducción, obligación que según la STC 147/1995, de 21 de diciembre, no es excesiva o desproporcionada.

e) Con la composición unipersonal prevista en el apartado 2 de la disposición transitoria de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid dictó Sentencia el 17 de noviembre de 2000 en la que estimó en parte el recurso, anulando también en parte las resoluciones administrativas, de forma que la sanción quedó reducida a la de veinte mil pesetas de multa. La *ratio decidendi* de la Sentencia está recogida en los fundamentos jurídicos cuarto, quinto y sexto, en tanto que en el tercero se exponen sucintamente los argumentos de las partes, indicando expresamente que la recurrente había alegado la vulneración del principio de legalidad del art. 25.1 CE, el habersele impuesto la sanción al margen de todo procedimiento y la ilegalidad de la denuncia, así como que la defensa de la Administración se opuso a los razonamientos de la demandante y manifestó que la infracción había quedado probada, que las notificaciones fueron correctas, y que el procedimiento sancionador fue el adecuado y que la sanción se ajustó a la norma reguladora. En sus fundamentos jurídicos cuarto, quinto y sexto la Sentencia dice lo siguiente:

«Cuarto.—Que no es posible acceder a la petición de la actora de declarar la nulidad de las actuaciones ya que el procedimiento sancionador ha sido correctamente tramitado y las rectificaciones fueron válidas; no ha habido indefensión ni violación constitucional; la denuncia ha sido válida y la propia actora reconoce que se cometió la infracción y ella dice haber notificado el nombre del

conductor, con datos que la Administración estimó insuficientes; en relación con lo expuesto, en aras del principio de economía, celeridad y eficacia de la Administración de Justicia, se dan por reproducidas las razones de la defensa dado su acierto y oportunidad, así como el criterio reiterado de esta Sección en la materia citada.

Quinto.—En el procedimiento administrativo sancionador opera como principio general de distribución de la prueba, no el *onus probandi* importado del proceso penal, sino el establecido en el art. 1214 del Código civil, basado en el principio de igualdad de armas, soportando cada parte la carga de probar los hechos que integran el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor; atraídos por la doctrina del Tribunal Constitucional, debe entenderse entonces, *a sensu contrario*, que corresponde a la Administración soportar la carga de probar los hechos que integran la causa del acto administrativo en que consiste la sanción, de modo que cuando no consiga acreditar los hechos que consten en el expediente, no queda destruida la presunción de inocencia, doctrina aplicada también por el Tribunal Supremo, S de 22 [sic] que debe destruir *a sensu contrario*, aquella presunción de veracidad *iuris tantum* referida que ha obtenido la denuncia tras su ratificación; que no puede así proceder a la nulidad de las actuaciones.

Sexto.—Que en cuanto a la graduación, no obstante, parece que la cuantía de la sanción es excesiva sobre todo teniendo en cuenta que la actora aportó algunos datos de la identificación del conductor; y sentado lo anterior, el principio de proporcionalidad exige la necesaria adecuación entre los hechos imputados y la sanción, ponderando las circunstancias concurrentes y debiendo tenerse en cuenta los criterios penales de individualización de la sanción que atienden a la gravedad de los hechos como elemento de prevención general y a la personalidad del autor como regla de prevención especial; respetando los límites del título V del Real Decreto Legislativo 339/90 de 2-3 y en aplicación de la anterior doctrina, no constando que la entidad [sic] recurrente haya sido sancionada anteriormente por la misma infracción y teniendo en cuenta la falta, así como la ausencia de circunstancias agravatorias, la Sala considera que debe reducirse la sanción impuesta que se sustituye por la de 20.000 pesetas.»

3. En la demanda de amparo la recurrente alega que se han vulnerado sus derechos fundamentales a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE y a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE en sus dos apartados:

a) En lo que se refiere a la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora la demandante sostiene que se le ha impuesto una sanción por no haber aportado el número del permiso de conducción de la persona que condujo el vehículo del que es titular, y ello sin que la legislación vigente establezca que la falta de aportación de tal permiso sea una infracción administrativa; por el contrario, dice la demandante, la infracción consiste en el incumplimiento de la obligación de identificación del conductor, obligación que ella cumplió en el momento procedimental oportuno, comunicando a la Administración su nombre, sus dos apellidos y su domicilio. Invoca la demandante, en ese sentido, la STC 219/1988, de 22 de noviembre.

b) En cuanto a la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, la demandante sostiene, por una parte, que la Sentencia no ha motivado jurídicamente la desestimación de las alegaciones que formuló en su recurso contencioso-administrativo en lo relativo a la vulneración por la resolución administrativa de su derecho a la legalidad sancionadora, limitándose la Sentencia a reducir el importe de la sanción en atención a que aportó

algunos datos de identificación; y por otra parte, que la Sentencia no resuelve ni argumenta la desestimación de los motivos del recurso relativos a lo que denomina «falta de legalidad de la denuncia» y a la circunstancia de que se le impuso la sanción antes de formularse la propuesta de resolución, eliminando sus posibilidades de defensa en el seno del procedimiento administrativo.

Solicitó que se le otorgara el amparo mediante la declaración de nulidad de la Sentencia impugnada y de la sanción impuesta.

4. En providencia de 5 de octubre de 2001 se acordó oír a la demandante de amparo y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días alegaran lo que estimaran pertinente acerca de la posible carencia de contenido constitucional de la demanda, de acuerdo con el art. 50.3 LOTC.

5. La demandante interesó la admisión del recurso de amparo en escrito registrado el 18 de octubre de 2001, en el que reiteró sucintamente las alegaciones de su demanda en torno a la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora e invocando la STC 219/1988, de 22 de noviembre, que, según sus palabras, concedió el amparo solicitado en un caso idéntico al presente, por lo que se vulneraría el derecho a la igualdad del art. 14 CE si el amparo se denegara ante los mismos hechos.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 24 de octubre de 2001, interesó que se admitiera la demanda por vulneración del derecho a la presunción de inocencia de la recurrente en amparo. En opinión del Fiscal, aunque la vulneración del derecho a la presunción de inocencia no ha sido invocada de modo formal y expreso en la demanda, del contexto de la misma se deduce que la queja de la recurrente consiste en que, pese a haber aportado suficientes datos para identificar a la persona que estacionó el vehículo de su propiedad no se ha procedido por la Administración a realizar ninguna diligencia tendente a verificar la prueba de descargo, por lo que el caso presente guarda notable semejanza con el resuelto en la STC 219/1988, de 22 de noviembre.

7. En providencia de 20 de diciembre de 2001 la Sección Primera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid la remisión de testimonios de las actuaciones judiciales y del expediente administrativo respectivamente.

8. En providencia de 30 de enero de 2002 se constató la recepción de los testimonios remitidos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid, se tuvo por personado en nombre de este último al Procurador don Luis Fernando Granados Bravo y se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que dentro del plazo de veinte días pudieran presentar alegaciones, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC.

9. El 26 de febrero de 2002 se registraron las alegaciones del Ministerio Fiscal. Comenzó el Fiscal por analizar la vulneración, denunciada por la demandante, de su derecho a la tutela judicial efectiva. Según el Fiscal la demanda alega dos vulneraciones del citado derecho fundamental. De una parte, la queja de la demandante se centra en la ausencia de motivación de la Sentencia por no haber fundado en Derecho la reducción de la cuantía de la multa impuesta; entiende el Fiscal que para la demandante resulta manifiestamente irracional el criterio del órgano judicial pues o bien ésta habría cumplido

debidamente su deber de identificar al conductor, en cuyo caso la sanción debería haber sido anulada: o bien no lo habría cumplido, lo que debería haber conllevado la confirmación íntegra del acto administrativo. A juicio del Fiscal, la denunciada vulneración no se ha producido, ya que la Sentencia acepta en el fundamento jurídico sexto la plena corrección de la infracción apreciada, si bien procede a reducir el importe de la sanción con argumentos de proporcionalidad en atención a la circunstancia de que la infractora había mostrado una cierta voluntad de colaboración con la Administración y a la carencia de antecedentes de aquélla y a la ausencia de circunstancias agravantes. La resolución judicial no puede ser tachada de manifiestamente arbitraria o irracional.

La segunda de las vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva tampoco puede, según criterio del Ministerio Fiscal, ser apreciada; se trata de incongruencias omisivas por no haber emitido la Sala de lo Contencioso-Administrativo pronunciamiento respecto de las pretensiones invocadas en debida forma, a saber una relativa a la irregularidad de la denuncia por haber sido formulada por un «controlador» que no tenía la condición de agente de la autoridad, y la otra referente a las irregularidades que la demandante decía haber sufrido durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. El Fiscal considera que la demandante denuncia una eventual incongruencia omisiva de la Sentencia, pero que lo hace sin haber agotado previamente la vía judicial, al no haber promovido en su momento el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 240.3 LOPJ; considera, por lo demás, que el Tribunal sentenciador ha dado respuesta a las alegaciones sobre las supuestas irregularidades en el procedimiento sancionador en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia impugnada y que la alegación sobre la trascendencia de que la denuncia hubiese sido formulada por un «controlador» que no tenía la condición de agente de autoridad era manifiestamente irrelevante, toda vez que lo impugnado en vía contencioso-administrativo había sido la sanción impuesta a la demandante por la no aportación suficiente de los datos identificativos del conductor del vehículo y no su estacionamiento irregular, que fue lo que denunció el «controlador».

En cuanto a la alegada vulneración del principio de legalidad comienza el Fiscal por recordar, con cita de las SSTC 120/1996, de 8 de julio y 133/1994, de 15 de julio, que la garantía de predeterminación normativa de los ilícitos y de las sanciones correspondientes tiene como precipitado y complemento la de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que denuncia la norma sancionadora y que, como quiera que esa frontera es ineludiblemente borrosa, el respeto del órgano administrativo sancionador al irrenunciable postulado del art. 25.1 CE deberá analizarse con el prisma de la razonabilidad que imponen los principios de seguridad jurídica y de legitimidad de la configuración de los comportamientos ilícitos, que son los que sustentan el principio de legalidad.

A juicio del Ministerio Fiscal la discrepancia de la recurrente con el entendimiento por parte de la Administración de que los datos identificativos aportados por aquélla habrían resultado insuficientes para determinar quién hubiese sido el conductor del vehículo, entendimiento confirmado ulteriormente por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, no supera los límites de lo que es un mero problema de interpretación y aplicación de los preceptos legales, cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde decidir a este Tribunal, por lo que la queja ha de ser desestimada.

Ello no conduce, sin embargo, al Ministerio Fiscal a interesar la desestimación de la demanda. En efecto, considera el Ministerio Fiscal, en la línea de lo que había alegado en el trámite de admisión, que en este caso se ha vulnerado el derecho fundamental de la demandante a la presunción de inocencia, por cuanto pese a que aquélla informó al Ayuntamiento de Madrid de que no era la conductora la que había estacionado indebidamente el vehículo de su propiedad el día de los hechos, sino otra persona cuyos nombres, apellidos y dirección facilitó, la Administración no ha desplegado actividad probatoria alguna tendente a averiguar si era ella la que había cometido la infracción original. A juicio del Fiscal, el caso guarda notable semejanza con el resuelto en la STC 219/1988, de 22 de noviembre. Pese a que en el caso resuelto en la Sentencia citada la sanción administrativa se sustentaba en el art. 278.1 del Código de la circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934 y en el que es objeto del presente recurso de amparo se apoya en el art. 72.3 LSV, en ambos casos la Administración sancionó a los titulares de los vehículos como responsables de la infracción de circulación originaria, haciéndolo, además, en este caso como autor de una segunda infracción, la específicamente señalada en el art. 72.3 LSV, pero en ambas sin haber desplegado actividad probatoria de cargo alguna, convirtiéndose en puramente objetiva la responsabilidad de la ahora demandante de amparo. La Administración se ha limitado a justificar que la demandante no aportó el número del documento de identidad del conductor, pero sin llevar a efecto ninguna actuación tendente a averiguar si con los datos facilitados podía haber localizado al conductor, limitándose a rechazar sin más razonamientos las alegaciones formuladas por aquélla, por lo que la sanción por la infracción prevenida en el art. 72 LSV fue impuesta sin actividad probatoria de cargo, incidiendo directamente en el derecho a la presunción de inocencia de la demandante. A juicio del Fiscal tal infracción constitucional es imputable en primer término a la Administración sancionadora, pero también a la Sentencia, por lo que ambas resoluciones deben correr la misma suerte procesal, esto es, la anulación.

Sostuvo igualmente el Ministerio Fiscal que la cita expresa en la demanda de la STC 219/1988, de 22 de noviembre, que estimó un recurso de amparo por vulneración de la presunción de inocencia en un caso semejante al presente, podía considerarse como equivalente a la explicitación formal de ese derecho fundamental como sustento del amparo.

10. La demandante doña María Jesús Díaz Veiga y la representación del Ayuntamiento de Madrid dejaron transcurrir el plazo concedido en la providencia de 30 de enero de 2002 sin formular alegaciones.

11. Por providencia de 23 de junio de 2004 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año, en que comenzó dicho trámite finalizando el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo sobre la que ahora resuelve se dirige frente al Decreto del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid de 5 de noviembre de 1997 que desestimó el recurso de alzada contra la resolución sancionadora dictada el día 29 de agosto de 1997 por el Sr. Concejal Delegado del Área de Hacienda y Economía de dicho Ayuntamiento que impuso a la ahora recurrente una multa de cincuenta mil pesetas por no haber aportado datos suficientes para identificar al conductor de un vehículo a motor de su propiedad, cuyo estacionamiento indebido el día 24 de enero de 1997 había sido denunciado. La demanda se dirige tam-

bién frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 17 de noviembre 2000 que estimó en parte el recurso promovido contra la resolución administrativa.

A la resolución administrativa achaca la demandante la vulneración de su derecho fundamental a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE; a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo imputa el haber dejado de resolver sobre determinadas alegaciones de la demanda contencioso-administrativa que en su momento formuló acerca de la invalidez de la denuncia a efectos de la iniciación del procedimiento sancionador y sobre las irregularidades del procedimiento sancionador seguido en sede administrativa, así como el haber resuelto sobre otra de ellas —precisamente sobre la vulneración del principio de legalidad penal— con una motivación carente, en palabras de la recurrente, por completo de base jurídica; todo ello supone, para la demandante, la vulneración de los dos apartados del art. 24 CE.

Pese a que la recurrente afirma en la fundamentación de su demanda de amparo que la violación de derechos fundamentales se imputa exclusivamente al órgano judicial, en el suplico solicita la anulación tanto de la Sentencia como de la sanción administrativa. A tenor de las vulneraciones de los derechos fundamentales que se denuncian en dicha demanda es claro que estamos ante un recurso de amparo mixto, comprendido bajo los arts. 43 y 44 LOTC. Hecha esta precisión, abordaremos consecuentemente, por su orden lógico y cronológico, en primer lugar la supuesta vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), que la demandante atribuye tanto a la resolución administrativa como a la posterior Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 17 de noviembre de 2000; y después entraremos a conocer de la aducida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), supuestamente originada —como de modo inherente corresponde a la propia naturaleza del derecho invocado— ya en dicha sede judicial.

2. No obstante, antes de entrar en el examen de las quejas conviene recapitular brevemente los hechos que dan lugar a este proceso de amparo.

Ante la denuncia de que un vehículo motor de su propiedad se encontraba estacionado en forma indebida el día 24 de enero de 1997, el Ayuntamiento de Madrid se dirigió a la hoy demandante notificándole dicha denuncia e informándole de que, de no haber sido ella la conductora responsable del hecho denunciado, estaba obligada a la identificación del conductor para lo cual debería cumplimentar el apartado correspondiente del propio escrito remitido, advirtiéndole «que la omisión de cualquiera de los datos requeridos impedirá su identificación, incurriendo Vd. como titular, caso de incumplimiento, en la responsabilidad prevista en el art. 72 del citado Real Decreto Legislativo 339/1990 como autor de falta grave, sancionada con multa de hasta 50.000 ptas.». La hoy demandante cumplimentó todos los espacios del apartado excepto el reservado al número de permiso de conducir del conductor, del que indicó sus apellidos, nombre y domicilio. El Ayuntamiento de Madrid inició un procedimiento sancionador contra la titular del vehículo por «incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable». En dicho procedimiento la demandante formuló diversas alegaciones que fueron desoídas por la Administración, la cual dictó resolución en la que impuso a la Sra. Díaz Veiga una multa de cincuenta mil pesetas por haber infringido el art. 72 del texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) por incumplimiento de la obliga-

ción de identificar en tiempo y forma al conductor responsable. Según la propuesta de resolución, a cuyos fundamentos se remitió la resolución sancionadora, los datos del conductor aportados «son insuficientes para considerar cumplido el deber que al titular impone el art. 72.3 de la LSV, dado que el núm. de DNI o de la licencia de conducir no ha sido facilitado».

La demandante interpuso recurso ordinario en el que invocó la vulneración del principio de legalidad, recurso administrativo que fue resuelto sin referencia alguna a dicha supuesta vulneración. En el recurso contencioso-administrativo que interpuso la demandante de amparo alegó que la resolución administrativa había vulnerado el principio de legalidad recogido en el art. 25.1 CE por considerar que había cumplido con el deber de identificar al conductor de su vehículo y que era sancionada por no aportar el número de su permiso de conducir, lo que no constituía infracción administrativa alguna. Alegó igualmente que la resolución sancionadora había sido dictada prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y en virtud de una denuncia ilegal que determinaba su incorrecta iniciación. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid estimó en parte el recurso contencioso-administrativo con apoyo en la fundamentación que se ha transcrito en los antecedentes.

Interesa subrayar que la demandante fue sancionada por lo que la Administración entendió como un incumplimiento del deber que impone el art. 72.3 LSV al titular de un vehículo a motor de suministrar a aquélla la identidad del conductor del mismo ante la denuncia de una supuesta infracción y no, como parece sostener el Ministerio Fiscal, por la infracción originariamente denunciada de estacionarlo indebidamente. Esto último, sancionar al titular del vehículo por la infracción de circulación sin la práctica de más diligencia que la de enviarle la denuncia, sin averiguación alguna acerca de la identidad del conductor responsable, fue lo que se consideró una vulneración del derecho a la presunción de inocencia del titular recurrente en nuestra STC 219/1988, de 22 de noviembre, en la que se descartó que la Administración hubiera sancionado un supuesto incumplimiento del deber de comunicarle la identidad del conductor. No existe pues la similitud que la demandante aduce ni, menos aún, la identidad que el Ministerio Fiscal encuentra entre este caso y el resuelto por la citada STC 219/1988.

3. Sobre la base de esas premisas fácticas, procede en primer lugar, por las razones expuestas, el examen de la alegada vulneración del principio de legalidad que la actora imputa tanto a la resolución administrativa como a la Sentencia. Para la demandante imponerle una sanción después de que había identificado al conductor de su vehículo sólo por no facilitar el número de su permiso de conducción supone una violación de su derecho a la legalidad sancionadora. El art. 72.3 LSV impone la obligación del titular del vehículo de identificar ante la Administración y a requerimiento de ésta al conductor, estableciendo que el incumplimiento de la obligación constituye falta grave. A juicio de la demandante, con los datos que facilitó el conductor cumplió con la obligación de identificarle de forma suficiente como para que el Ayuntamiento de Madrid pudiera dirigir contra esa persona el procedimiento sancionador, de modo que imponerle la sanción sólo porque no facilitó, además de los datos que suministró a la Administración, el número del permiso de conducción supone una vulneración del art. 25.1 CE, pues la legislación vigente no establece que la falta de aportación de ese número suponga una infracción administrativa. Se queja, en definitiva, la demandante de haber sido sancionada pese a que su conducta no presenta el carácter de típica.

La posibilidad de que se produzca una vulneración del art. 25.1 CE como consecuencia de las pautas interpretativas empleadas para la subsunción de la conducta en el tipo de la infracción ha sido expresamente contemplada por este Tribunal, cuya doctrina al respecto hemos sintetizado en la STC 196/2002, de 28 de octubre. Allí, por referencia a la actuación de los órganos judiciales, se recuerda, en unos términos que *mutatis mutandis* pueden hacerse extensivos a las resoluciones dictadas por la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora (STC 129/2003, de 30 de junio, FJ 4), lo siguiente: «Por lo que a la validez constitucional de la aplicación de las normas sancionadoras se refiere, ésta depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, que marca en todo caso una zona indudable de exclusión de comportamientos, como de su previsibilidad (SSTC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4, y 236/1997, de 22 de diciembre, FJ 3), hallándose en todo caso vinculadas por los principios de legalidad y de seguridad jurídica, aquí en su vertiente subjetiva (según la expresión utilizada en la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 11), que conlleva la evitación de resoluciones que impidan a los ciudadanos “programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente” [STC 133/1987, de 21 de julio, FJ 5; y, en el mismo sentido, SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4, y 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4 a)]. Concretamente, la previsibilidad de tales decisiones debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica (SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4; 161/1997, de 2 de octubre, FJ 12; 42/1999, de 22 de marzo, FJ 4, y 87/2001, de 2 de abril, FJ 8)» (FJ 5). De este modo y como dijimos en la STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4, 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; son también 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. «A fin de aplicar el canon descrito en este fundamento jurídico», dijimos en la STC 151/1997 citada, «debe partirse, en principio, de la motivación explícita contenida en las resoluciones recurridas, de forma que cabrá apreciar una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora tanto cuando se constate una aplicación extensiva o analógica de la norma a partir de la motivación de la correspondiente resolución, como cuando la ausencia de fundamentación revele que se ha producido dicha extensión».

4. Es preciso, pues, verificar si la motivación de la resolución sancionadora suministra el sustento al que acabamos de hacer referencia. En el momento de los hechos el art. 72 LSV, después de establecer en su apartado 1 que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en la norma recaería directamente en el autor del hecho en que consista la infracción, disponía en su apartado 3 lo siguiente:

«El titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave.»

La resolución sancionadora originaria se basó, según se ha expuesto en los antecedentes, en que los datos aportados por la Sra. Díaz Veiga eran insuficientes para considerar cumplido el deber impuesto por el citado art. 72.3 LSV, dado que no había facilitado el número del documento nacional de identidad o de la licencia de conducción del conductor de su vehículo. 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 de dichos documentos, lo que revela que, al menos en las circunstancias del caso, la escueta motivación del acto administrativo no responde a una argumentación lógica que permitiera subsumir la conducta de la recurrente en el tipo aplicado, toda vez que ni la norma exigía expresamente que se facilitaran esos concretos datos ni, conforme a los modelos de argumentación aceptados por la comunidad jurídica, cabe extraer tal exigencia del tenor de la misma, una vez que se había indicado a la Administración el nombre, dos apellidos y domicilio del conductor, lo que, en principio y sin que las circunstancias concurrentes permitieran presumir otra cosa, parece, por una parte, que supone una respuesta congruente con el deber de identificar a una persona impuesto en la Ley de seguridad vial 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.

5. Tampoco lo Sentencia suministra una motivación jurídica concreta y cognoscible que permita calificar de razonable la subsunción de los hechos en el precepto aplicado como fundamento de la sanción impuesta. Como ya se ha dicho, en su demanda contencioso-administrativa la recurrente había alegado, junto a otros motivos de impugnación de la sanción, la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. A las alegaciones de la demandante dio respuesta la Sentencia impugnada en el fundamento jurídico cuarto; los fundamentos jurídicos quinto y sexto versan, en lo sustancial, sobre cuestiones que no habían suscitado las partes. La referencia del fundamento jurídico cuarto de la Sentencia a «las razones de la defensa» y al «criterio reiterado de [la] Sección en la materia» como justificación de la desestimación de la alegación referente al derecho fundamental a la legalidad sancionadora no puede considerarse una auténtica motivación. Este Tribunal ha venido aceptando la legitimidad de la motivación de las Sentencias por remisión. Así, hemos considerado motivadas resoluciones judiciales que se remitían a las razones expresadas en informes policiales que constaban en las actuaciones (STC 7/2004, de 9 de julio, FJ 5); o a resoluciones precedentes del mismo órgano judicial (STC 115/2003, de 17 de julio, FJ 8), o de otro, al resolver recursos contra ellas (STC 116/1998, de 2 de junio, FJ 5); o a una solicitud gubernativa en el Auto que daba respuesta a la misma (STC 127/2000, de 16 de mayo, FJ 3). Pero la validez de la remisión, siempre que el Tribunal haya tomado en cuenta los argumentos de los recurrentes, dependerá de que la resolución o acto al que se defiera la motivación resuelva, a su vez, fundadamente la cuestión planteada (SSTC 11/1995, de 16 de enero, FJ 5; y 116/1998, de 2 de junio, FJ 5).

En el presente caso, si bien la Sentencia impugnada parece haber tomado en cuenta la argumentación de la recurrente, la referencia de aquélla a un criterio reiterado de la Sección sentenciadora no puede considerarse una auténtica remisión, en tanto que no indica ni con una mínima precisión el lugar en el que puede descubrirse el criterio en cuestión, indicación que resulta consustancial a la idea misma de remisión. En cambio,

la referencia a las razones de la defensa podría considerarse una auténtica remisión, pero sucede que la Administración demandada no había suministrado razones que pudieran explicar el proceso intelectual que condujo a la desestimación de la demanda contencioso-administrativa promovida por la hoy recurrente en el punto controvertido referente al principio de legalidad sancionadora. En efecto, en su contestación a la demanda el Ayuntamiento de Madrid prescindió por completo de dar respuesta a la alegación de que la obligación de identificar al conductor había sido cumplida con la comunicación a la Administración del nombre, apellidos y domicilio de aquél y que la no indicación del número de su permiso de conducción no resultaba sancionable. La contestación a la demanda formulada por el Ayuntamiento de Madrid, tras exponer que «el hecho de no haber identificado suficientemente al conductor responsable está acreditado en el expediente» y que en virtud del art. 72.3 LSV el titular de un vehículo está obligado a identificar al conductor del mismo, se limitó a indicar que «esta carga u obligación es del titular del vehículo, no de la Administración, que no puede dirigir el expediente contra una persona que ni siquiera está identificada, ni sabe si tiene carnet de conducir», transcribiendo seguidamente el apartado 6 de la base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como dos párrafos del fundamento jurídico 8 de nuestra STC 197/1995, de 21 de diciembre, que resolvió las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente al art. 72.3 LSV.

Pues bien, ni en la base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, ni en el fundamento jurídico 8 de nuestra STC 197/1995, de 21 de diciembre, se encuentra apoyo argumental alguno para sustentar que el deber que al titular de un vehículo a motor impone el art. 72.3 LSV sólo puede considerarse cumplido cuando aquél comunica a la Administración, además del nombre, apellidos y domicilio del conductor, el número de su permiso o licencia de conducción, y que, en otro caso, es procedente la imposición de la correspondiente sanción por la comisión de la infracción grave que dicho precepto tipifica. Del tenor del citado apartado 6 de la base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, según el cual los datos que el titular del vehículo ha de facilitar a la Administración son «todos los necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de dirigir contra éste el procedimiento sancionador», no se desprende de modo evidente que debiera rechazarse la alegación de la demandante; tampoco se deduce tal conclusión del tenor de los párrafos transcritos de nuestra STC 197/1995, de 21 de diciembre, que versan sobre las relaciones del precepto cuestionado con el derecho a no declarar contra sí mismo. En las razones de la defensa a las que la Sentencia se remite no cabe encontrar una argumentación que, asumida como propia por el órgano jurisdiccional, pudiera servir de motivación de la decisión.

Ni con la resolución sancionadora ni con la Sentencia contencioso-administrativa posterior cabe, pues, discernir un fundamento razonable para subsumir la conducta de la recurrente —la falta de comunicación a la Administración del número del permiso de conducción de la persona que se servía de su vehículo— en la infracción administrativa tipificada en el art. 72.3 LSV por la que resultó sancionada.

6. 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. Es posible, como dijimos en la STC 151/1997, de 29 de septiembre, que, aunque los aspectos esenciales de la interpretación de la norma tipificadora deben expresarse en la motivación de la correspondiente resolución con el fin de permitir constatar si la decisión sancionadora es fruto previsible de una razonable aplicación judicial o administrativa de lo decidido por la soberanía popular, en determinados supuestos, aun a pesar de la falta o insuficiencia de la motivación, podrá ser constatable por la propia mecánica de la subsunción del hecho en la norma un proceder respetuoso con las exigencias del principio de legalidad. Pero no es eso lo acaecido en este caso, según se ha expuesto. Cuando, como sucede en el supuesto que enjuiciamos, la ausencia o insuficiencia de motivación revelen una aplicación extensiva o analógica de la norma sancionadora, con la consecuente falta de un fundamento jurídico cognoscible para la sanción, aquella ausencia o insuficiencia deja de ser una infracción formal reparable con una nueva para convertirse en una vulneración del art. 25.1 CE, sólo reparable con la anulación definitiva de la sanción (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4), que es el pronunciamiento procedente en este caso.

7. Comprobada la anterior infracción constitucional, debe otorgarse a la demandante el amparo del derecho fundamental que le reconoce el art. 25.1 CE, por lo que deben anularse tanto el Decreto de 5 de noviembre de 1997 del Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid y la Resolución del Sr. Concejale Delegado del Área de Hacienda y Economía del mencionado Ayuntamiento que sancionó a la demandante y que aquel Decreto confirmó, como la Sentencia que estimó sólo en parte el recurso contencioso-administrativo promovido contra dichas resoluciones.

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 María Jesús Díaz Veiga y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad del Decreto de 5 de noviembre de 1997 del Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid y la Resolución del Sr. Concejale Delegado del Área de Hacienda y Economía del mencionado Ayuntamiento dictada en expediente 89657962 que sancionó a la demandante y que aquel Decreto confirmó, así como de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 17 de noviembre de 2000 dictada en el recurso contencioso-administrativo 22909/1999.

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

Dada en Madrid, a doce de julio de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

14850 Sala Primera. Sentencia 112/2004, de 12 de julio de 2004. Recurso de amparo 2685-2001. Promovido por la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras frente a las Sentencias de la Audiencia Nacional y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en litigio contra la Tesorería General de la Seguridad Social sobre contratación de apoyo técnico informático.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 101/1996).

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2685-2001, promovido por la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Ruiz Esteban y asistida por el Abogado don Luis Cordovilla Molero, contra la Sentencia de 4 de abril de 2001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, dictada en recurso de apelación 88-2001, y contra la Sentencia de 28 de noviembre de 2000 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7, dictada en procedimiento ordinario 88/99. Ha sido parte la Tesorería General de la Seguridad Social, asistida y representada por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de guardia el día 8 de mayo de 2001 y registrado en este Tribunal el día 10 siguiente, doña María Jesús Ruiz Esteban, en nombre y representación de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras (en adelante FSAP-CC OO) presentó recurso de amparo contra las Sentencias del encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del recurso son los siguientes:

a) Mediante Resolución de 8 de marzo de 1999 (BOE 12.03), la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) convocó tres concursos abiertos, con las siguientes referencias y objetivos: 99/2501, para contratar apoyo técnico informático para cubrir las necesidades que en el entorno de los servicios generales tiene el Centro de Control de Recaudación (en adelante, CENDAR); el 99/2502, para contratar el mismo apoyo con el fin de cubrir las necesidades que en las aplicaciones relativas a los diversos tratamientos a realizar sobre los documentos TC1 tiene el CENDAR; y el 99/2503, para contratar el mismo apoyo para cubrir las necesidades que en las aplicaciones relativas a los