

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7294 *Sala Segunda. Sentencia 117/2016, de 20 de junio de 2016. Recurso de amparo 4924-2015. Promovido por Calzados D'Simons, S.L., en relación con la resolución sancionadora dictada por el Ministerio del Interior y la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo que desestimó su impugnación. Vulneración del derecho a la presunción de inocencia: sanción impuesta por incumplimiento del deber de identificación veraz del conductor, consecuencia de la negativa del propio identificado a ser tenido como tal (STC 29/2014).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4924-2015, promovido por la entidad Calzados D'Simons, S.L., representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Amaya Castillo Gallo y defendida por el Letrado don Carlos Iván Peces Moreno, contra la resolución sancionadora de 1 de abril de 2014, dictada por el director del centro de tratamiento de denuncias automatizadas del Ministerio del Interior, por delegación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Toledo, confirmada en reposición por resolución de 26 de mayo de 2014, y contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo, de 30 de junio de 2015, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las anteriores (procedimiento abreviado núm. 326-2014). Ha sido parte el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de septiembre de 2015, la Procuradora de los Tribunales doña María Amaya Castillo Gallo, en nombre y representación de entidad mercantil Calzados D'Simons, S.L., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

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

a) En fecha 2 de enero de 2014, la entidad Calzados D'Simons, S.L., recibió notificación de denuncia, correspondiente al expediente sancionador núm. 45.045.364.146-3, procedente del centro de tratamiento de denuncias automatizadas del Ministerio del Interior, en la que se ponía de manifiesto el hecho presuntamente acaecido el día 12 de noviembre de 2013 a las 12:44 horas, consistente en la circulación del vehículo con matrícula 5578 GTC, propiedad de dicha entidad mercantil, a 85 km/h en el punto kilométrico 9,4 de la vía CM-4011 (sentido Toledo), estando limitada la velocidad a 50 km/h. En dicha comunicación se le requirió para que, en el plazo de 20 días hábiles,

procediera a identificar verazmente al conductor responsable de la infracción. Ello con apercibimiento de que, de no cumplir con tal deber en el plazo indicado, se iniciaría contra la misma expediente sancionador por incumplimiento del art. 9 *bis* 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 (LSV), correspondiéndole una sanción de 1.200 €.

b) Con fecha 8 de enero de 2014, la mercantil titular del vehículo identificó como conductor, mediante el servicio telemático establecido en la página web de la Dirección General del Tráfico, a don F.J.P.H, con indicación de su domicilio y número de documento nacional de identidad.

c) Tras recibir dicha comunicación, el órgano instructor notificó la denuncia a la persona identificada como conductor. En dicha denuncia se indicaba que el importe total de la multa sería de 400 €, con posibilidad de reducción a 200 €, y que la firmeza de la sanción conllevaría la pérdida de cuatro puntos. La persona identificada manifestó por escrito que el día 12 de noviembre de 2013 «no conducía dicho vehículo, y que el vehículo denunciado no es de mi propiedad».

d) A consecuencia de lo que precede, el centro de tratamiento de denuncias automatizadas del Ministerio del Interior acordó el inicio de expediente sancionador núm. 45.945.364.146-0 contra Calzados D'Simons, S.L., por la infracción muy grave consistente en no haber identificado verazmente al conductor del vehículo denunciado, a pesar de haber sido debidamente requerida para ello. Con fecha 5 de marzo de 2014, la entidad citada recibió traslado de la denuncia de fecha 20 de febrero de 2014 en la que se proponía una sanción de multa por importe de 1.200 € por dicha infracción.

e) La entidad mercantil demandante formuló escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el registro del órgano competente el 18 de marzo de 2014, en el que ponía de manifiesto que el requerimiento fue cumplido debidamente, habiendo identificado correctamente al conductor del vehículo de forma veraz, siendo don F.J.P.H. empleado de tal mercantil, el cual estaba realizando diversas gestiones para la misma el día en que cometió la infracción. Con objeto de acreditar lo alegado, adjuntó a dicho escrito de alegaciones el justificante de identificación del conductor, fotocopia del documento nacional de identidad de la persona identificada como conductor y un escrito firmado por esta misma persona en que afirmaba que en la fecha y hora de comisión de la presunta infracción estuvo «conduciendo el vehículo propiedad de la mercantil Calzados D'Simons, S.L., marca Peugeot 207, con número de matrícula 5578-GTC, por estar realizando diversas tareas encargadas por la dirección de la empresa». Adicionalmente, dicha persona firmaba el escrito de alegaciones formuladas «en conformidad con su contenido». El escrito terminaba solicitando el archivo del expediente así como la apertura de un periodo de prueba a fin de que se tomara declaración a la persona identificada como conductor para la confirmación de los hechos expuestos.

f) Con fecha de 1 de abril de 2014, sin que mediara previo y expreso pronunciamiento sobre la prueba propuesta por la entidad interesada, se dictó resolución por el director del centro de tratamiento de denuncias automatizadas, por delegación del Jefe Provincial de Tráfico de Toledo, que impuso a la entidad mercantil recurrente una sanción de 1.200 € por infracción del artículo 9 bis.1 LSV, a consecuencia del hecho consistente en «no facilitar el titular o arrendatario del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación veraz del conductor del mismo en el momento de ser cometida una infracción». Dicha resolución fue notificada a la interesada el día 22 de abril de 2015.

g) Frente a dicha resolución sancionadora interpuso la entidad mercantil interesada recurso de reposición que fue desestimado por Resolución del Jefe Provincial de Tráfico de Toledo de fecha 26 de mayo de 2014. En ella se indicaba que aparecía acreditado por las actuaciones y documentación obrantes en el expediente que el titular del vehículo denunciado había incumplido la obligación contenida en el art. 9 bis.1 LSV de facilitar los datos y documentación precisos para identificar al conductor del vehículo objeto de la denuncia, significándose que las alegaciones del interesado no desvirtúan el contenido

esencial de la infracción que se declara cometida ni suponen causa de justificación o exculpación suficiente.

h) Contra las resoluciones administrativas precedentes la entidad sancionada Calzados D'Simons, S.L., interpuso recurso contencioso administrativo cuyo conocimiento correspondió al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo. En el proceso, que se tramitó por el cauce del procedimiento abreviado, la parte recurrente solicitó en el acto de la vista la práctica de prueba testifical de una trabajadora de la propia empresa así como la de la persona identificada como conductor del vehículo en el momento de comisión de la infracción. Ambas pruebas fueron inadmitidas y esta decisión fue recurrida en reposición por la parte proponente en el mismo acto. Admitido el recurso y previa audiencia de la Abogacía del Estado, fue desestimado, confirmándose la inadmisión de las pruebas propuestas, decisión frente a la que el Abogado de la entidad recurrente formuló protesta.

i) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo dictó la Sentencia núm. 178/2015, de fecha 30 de junio, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo. La referida Sentencia señala que la demanda articula dos motivos de impugnación: «que propuso prueba en el procedimiento administrativo y no fue practicada, lo que le ha producido indefensión; y que procedió a identificar al conductor del vehículo». A continuación, funda la desestimación de ambos motivos en los fundamentos segundo y tercero en los siguientes términos, literalmente transcritos:

«Segundo. El primer motivo que debemos examinar es el relativo a la regularidad formal del procedimiento administrativo sancionador; alegando el recurrente que propuso prueba imprescindible, y que la misma fue rechazada de forma inmotivada.

El motivo no puede ser estimado. Según se desprende del expediente administrativo, la recurrente presentó alegaciones frente al acuerdo de inicio del procedimiento en las que solicitaba la práctica de prueba de que se tomara manifestación a D. [F.J.P.H] para que se ratificara en que era el conductor del vehículo en el momento de la denuncia, acompañando alegaciones de D. F [...] en las que decía que el día 12 de noviembre de 2013 en torno a las 12,44 horas estuvo conduciendo el vehículo (folio 23 del expediente). El Instructor del procedimiento no se pronunció sobre dicha prueba, dictándose seguidamente la propuesta de resolución y la resolución sancionadora.

A la vista de lo expuesto, hay que decir que si bien es cierto que no se hizo por el Instructor del procedimiento un pronunciamiento expreso sobre la admisión o denegación de la prueba propuesta, ello no podemos considerarlo un defecto formal que haya podido producir indefensión material al interesado, pues aunque no se tome manifestación al identificado por la recurrente como conductor, lo cierto es que, se unió al expediente el escrito presentado por la recurrente y suscrito por D. F [...], por lo que la Administración pudo valorar perfectamente el documento aportado y las manifestaciones en el contenidas. Otra cosa es que ese documento y manifestaciones no se consideraran suficientes para entender no consumada la infracción, pero no cabe apreciar que se haya producido indefensión alguna a la interesada, indefensión que es necesario que se produzca para estimar la anulabilidad del acto, conforme a lo dispuesto en el art. 63.2 de la LRJAP y PAC.

Tercero. El segundo motivo se refiere a que identificó al conductor del vehículo. Tampoco esta alegación puede acogerse. Ciertamente el recurrente comunicó a la Jefatura Provincial de Tráfico, el nombre del que decía que era el conductor del vehículo, señalando que era D. [F.J.P.H]. No obstante y cuando la Administración dirigió el procedimiento sancionador contra el identificado como conductor, éste negó ser el conductor del vehículo. Ello determinó que la Administración no pudiera seguir el procedimiento sancionador contra el conductor del vehículo, iniciando procedimiento sancionador contra el titular del vehículo, por incumplir con su deber de identificar verazmente al conductor. Ciertamente y cuando se dio traslado a la recurrente del acuerdo de inicio del procedimiento por incumplir el deber de identificación, la recurrente presentó alegaciones junto con el Sr. [P.H] afirmando que éste era el conductor del vehículo. Sin embargo, esta circunstancia no enerva la comisión de la infracción ya producida pues se incumplió con el deber de identificación en el momento en que debió cumplirse con el mismo pues para cumplir con

el deber de identificar al conductor, esta identificación debe ser eficaz y veraz y en el momento en que es requerida por la Administración. Así lo ha entendido este Juzgado en diversas sentencias, entre ellas la de 22 de octubre de 2012, en la que se dice que:

En base a ello debemos entender que se cometió la infracción sancionada pues no consta que la recurrente procediera, a una identificación eficaz del conductor del vehículo, pues la identificación que facilitó no resultó eficaz al negar la persona identificada ser la conductora. Hay que tener en cuenta que la obligación de notificar que establece la LSV se cumple, cuando esa identificación es veraz, y no cuando formalmente se facilita la identificación de un conductor pero éste luego niega haber conducido el vehículo. Como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, “es indudable que el propietario de un vehículo en razón del conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas, debe conocer en todo momento quién lo conduce” (TC S n.º 154/94) y que sin la colaboración del titular del vehículo, la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, resultaría notablemente dificultada (TC S n.º 197/95). Por ello, la ‘obligación del propietario del vehículo es notificar a la Administración la identidad del conductor de forma eficaz para que la Administración pueda ejercitar sus potestades en materia de seguridad vial’, identificación no cumplida en el presente caso.

Y a ello hay que añadir en el presente caso que la identificación debe ser eficaz y en el plazo en que se produce el primer requerimiento de la Administración y no con posterioridad al mismo una vez iniciado el procedimiento sancionador contra el titular del vehículo. Así lo exige la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, lo que no podría ser posible si se dificultara el ejercicio de la potestad sancionadora con identificaciones no veraces, extemporáneas o con retractaciones en cuanto a quién era el conductor, también extemporáneas, como es el caso.

Por todo ello el recurso debe ser desestimado.»

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas vulneran el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, el derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE, el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, y los derechos de defensa, a un proceso con todas las garantías y a valerse de los medios de prueba pertinentes para su defensa del art. 24.2 CE.

Argumenta, para ello, lo que a continuación se sintetiza:

a) En primer lugar, en relación con el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, considera la entidad demandante que dio perfecto cumplimiento a lo exigido por la norma, puesto que la identificación, efectuada en plazo legal, fue eficaz en el sentido en que los datos aportados permitieron a la Administración dirigirse contra el conductor identificado; y, además, fue veraz, porque tras la negativa inicial del conductor identificado, éste reconoció ser el conductor en el momento de la infracción. A su juicio, la interpretación dada por la Administración consistente en que la identificación no fue eficaz porque la persona identificada negó haber sido el conductor, es errónea porque el identificado primero negó pero luego reconoció, y así quedó demostrado en el procedimiento sancionador iniciado contra la recurrente como propietaria del vehículo. La interpretación dada por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo consistente en que la identificación no se hizo en plazo es errónea, porque la identificación sí se hizo en plazo y fue en fase de alegaciones al procedimiento sancionador iniciado contra la mercantil recurrente cuando se acredita que la identificación fue correcta y veraz, que, por otro lado, es cuando se tenía que demostrar, dado que exigir una demostración a priori es contrario al derecho a la defensa y acceso al proceso. Fue en fase de alegaciones donde quedó acreditada la identificación correcta. A partir de ese momento ninguna sanción se puede imponer.

b) En segundo lugar, sostiene que se ha producido la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque, a su entender, no existe ni una sola prueba

que determine la culpabilidad de la entidad recurrente por no identificar correctamente al conductor del vehículo en el momento de la infracción. Argumenta que cuando recibió el requerimiento de identificación, utilizó los medios electrónicos que pone a disposición la Administración para identificar al conductor, que, previa negación –dice que «por error, por buena o por mala fe al no trabajar ya en la empresa, que no juzgamos por no venir al caso»–, posteriormente reconoce por escrito que sí era el conductor. Por lo tanto, no hay prueba de que la identificación efectuada fuera incorrecta. Es más, la Administración admite la manifestación del conductor identificado y une al expediente administrativo el documento de reconocimiento de los hechos, pero, a pesar de ello, sanciona a la entidad recurrente sin ningún tipo de prueba que determine que la identificación efectuada no fue veraz.

c) Finalmente, afirma que también se ha producido infracción de los arts. 24.1 y 24.2 CE por vulneración del derecho a la defensa, del derecho de acceso al proceso con todas las garantías y del derecho a valerse de las pruebas pertinentes para la defensa. Argumenta que la resolución sancionadora responde a formulismos sin contestar a las alegaciones que la recurrente realizó, generando indefensión. Además, a su juicio, la Administración vulnera el derecho a la defensa y de prueba al no cumplir con su obligación de aceptar o rechazar motivadamente las pruebas solicitadas en el procedimiento sancionador, causando indefensión. Dicha vulneración, continúa razonando, sería imputable también al Juzgado al haber inadmitido las pruebas testificales propuestas, necesarias para la defensa de la entidad mercantil sancionada. Además, la Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo de Toledo incurre en una motivación irrazonable y errónea en cuanto entiende que el posterior reconocimiento de los hechos por el conductor identificado no enerva la comisión de la infracción, ya que esta se produjo al tiempo del requerimiento, cuando lo acaecido en realidad es que la entidad sancionada demostró en fase de alegaciones la veracidad de la identificación llevada a cabo en el momento en que le fue exigida.

Esta parte termina la demanda solicitando el dictado de Sentencia que reconozca la vulneración de los derechos fundamentales invocados y «restablezca sus derechos declarando la nulidad o anulabilidad» de las resoluciones administrativas y judicial impugnadas, y, en su virtud, se ordene la devolución del importe de la sanción impuesta por la Administración y pagada por la entidad demandante.

4. Mediante providencia de 19 de enero de 2016, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada, «apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2, b)]», y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 326-2014 y emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo. Al tiempo se acordó dirigir atenta comunicación al centro de tratamiento de denuncias automatizadas del Ministerio del Interior, a fin de que en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada del expediente núm. 45-945-364.146/0.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal de fecha 18 de febrero de 2016, se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, ordenándose entender con él las sucesivas actuaciones, y, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder a las partes personadas y el Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formularan alegaciones.

6. En fecha 18 de marzo de 2016 el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones en el que termina solicitando que se dicte Sentencia por la que se desestime la demanda de amparo. Para fundar tal pronunciamiento desestimatorio, argumenta lo que a continuación se resume:

a) En relación con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), sostiene el Abogado del Estado que no se produce infracción, pues el requisito de veracidad en la identificación está impuesto expresamente por el legislador tras la reforma operada por la Ley 17/2005, y resulta aplicable la doctrina sentada en la Sentencia 29/2014, de 24 de febrero. Dicha Sentencia resolvió un supuesto idéntico al que aquí se plantea respecto a la vulneración del art. 25 CE (ya que en dicho supuesto no se alegó vulneración del art. 24 CE). Así, en el supuesto estudiado en la misma se sancionaba al propietario del vehículo por identificación inveraz del conductor del mismo en el momento de la denuncia ya que, identificado en plazo el conductor del vehículo, el mismo niega tal condición. Añade que la indicación «en el plazo establecido», introducida por la Ley 18/2009, refuerza el argumento de la Sentencia de instancia relativo a que la identificación veraz, por el propietario del vehículo, del conductor del mismo en el momento de la infracción, debe hacerse en el plazo concedido para ello, y no habiéndose realizado una identificación veraz en dicho momento (por negativa del identificado), la infracción ha existido. En palabras de la STC 29/2014:

«La finalidad a la que sirve el deber de identificación es, conforme a la doctrina constitucional, la de facilitar la intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, permitiendo a la Administración la identificación del conductor supuestamente responsable de la infracción denunciada, para dirigir contra él el correspondiente procedimiento sancionador, cuando ello no ha sido posible en el acto de formularse la denuncia. Es, por tanto, un deber inherente al hecho de ser propietario de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida, salud e integridad de las personas, sin que el cumplimiento de este deber exteriorice un contenido autoinculpatorio cuando el propietario declara ser, además, el conductor de vehículo (STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 8), ni suponga tampoco la declaración de responsabilidad o culpabilidad del conductor identificado, que solo podrá determinarse en un procedimiento sancionador con las garantías que derivan del derecho de defensa (STC 197/1995, FJ 2).»

b) Respecto de la aducida vulneración del derecho al proceso, a practicar las pruebas pertinentes y a la presunción de inocencia (art. 24. 1 y 2 CE), aduce el Abogado del Estado que tampoco se produce lesión: (i) En cuanto al derecho a la prueba, argumenta que si bien en vía administrativa no se resolvió expresamente sobre la admisión o no de la prueba testifical propuesta, lo cierto es que el documento de la declaración del conductor que se quería ratificar a través de dicha prueba testifical estaba incorporado en el expediente administrativo y fue tenido en cuenta por la Administración, que consideró que el mismo en nada variaba la calificación de la infracción sancionada. Tampoco se produce lesión en el proceso judicial ya que, pese a la denegación de las pruebas que se alega, el Juzgado tuvo en cuenta dicho documento y nadie lo impugnó, por lo que carecía de relevancia su ratificación por el firmante del mismo, debiendo recordarse que para que se entienda vulnerado dicho derecho debe traducirse en una efectiva indefensión, es decir, que la prueba sea decisiva en términos de defensa. (ii) En cuanto a la alegada vulneración al derecho a la presunción de inocencia, puesto que «no hay prueba de que la identificación efectuada fuera incorrecta», señala el Abogado del Estado que la prueba que existe de que la identificación no fue veraz, es la negativa del conductor identificado por el propietario ante el requerimiento de la Administración y que consta en el expediente administrativo. El hecho de que el conductor se retractara con posterioridad e indicara que él era el conductor en el momento de la infracción de exceso de velocidad no obsta a la existencia de la infracción por no identificación del conductor, ya que ella debe ser veraz y en el plazo establecido, según exige el tipo infractor.

7. La parte recurrente presentó escrito, en fecha de 21 de marzo de 2016, en que manifiesta su interés en añadir a la pretensión inicial de devolución de la cantidad pagada

en concepto de sanción la de devolución de la cantidad de 360 € que, en concepto de costas, esa parte hubo de abonar en el proceso judicial precedente.

8. En fecha 29 de marzo de 2016 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el que termina solicitando que se otorgue el amparo al haberse vulnerado el derecho fundamental de la entidad recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), así como los derechos de defensa, utilización de medios de prueba pertinentes y presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Tras relatar los antecedentes fácticos y resumir las alegaciones formuladas por el recurrente, argumenta el Fiscal ante el Tribunal Constitucional lo que a continuación se resume:

a) Hay que partir de que la exigencia legal de que la identificación del conductor sea veraz o verosímil es un requisito expresamente contemplado en la norma. Así pues, si el cumplimiento del deber impuesto exige no sólo la identificación suficiente sino, además, veraz o verosímil del conductor, la interpretación según la cual el deber de identificación veraz no se habría cumplimentado en los términos legalmente exigidos cuando no quede acreditado que la persona identificada como conductora lo sea realmente, encaja en el sentido literal de la norma. El análisis, sin embargo, no puede quedar aquí, pues conforme a la doctrina constitucional, la satisfacción del derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 CE exige, además, que la interpretación realizada no conduzca a una solución esencialmente opuesta a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisible para el destinatario.

Como señala la STC 29/2014, FJ 4, la finalidad a la que sirve el deber de identificación es, conforme a la doctrina constitucional, la de facilitar la intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, permitiendo a la Administración la identificación del conductor supuestamente responsable de la infracción denunciada, para dirigir contra él el correspondiente procedimiento sancionador, cuando ello no ha sido posible en el acto de formularse la denuncia. Es, por tanto, un deber inherente al hecho de ser propietario de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida, salud e integridad de las personas, sin que el cumplimiento de este deber exteriorice un contenido autoinculpatorio cuando el propietario declara ser, además, el conductor de vehículo (STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 8), ni suponga tampoco la declaración de responsabilidad o culpabilidad del conductor identificado, que solo podrá determinarse en un procedimiento sancionador con las garantías que derivan del derecho de defensa (STC 197/1995, FJ 2). Tal finalidad a la que sirve el deber legalmente impuesto exige para su efectividad que la identificación sea convincente, pues, en otro caso, este propósito se vería impedido de antemano. Esto es, precisamente, lo que intentó corregir la reforma legislativa de 2005, al establecer, ya expresamente, que el deber de identificación que pesa sobre el conductor sólo se satisface si es veraz o verosímil. Así lo puso de manifiesto ese Tribunal en la STC 63/2007, de 27 de marzo, FJ 3, en la que se afirmó que «si la identificación es convincente, bastará para descargar al titular del vehículo de toda responsabilidad. En otro caso, tanto si el propietario ignora el oportuno requerimiento de identificación, como si lo atiende en forma inverosímil o incompleta, la Administración podrá desde luego incoarle expediente sancionador por infracción del art. 72.3 LSV». En otras palabras, si la identificación es incompleta o inverosímil se habrá frustrado la finalidad a la que responde la imposición del deber y, por tanto, resulta previsible y congruente con la finalidad de colaborar con la represión administrativa de las conductas infractoras, la interpretación según la cual la tajante negativa del identificado como conductor puede suponer una identificación inverosímil o inveraz que permite incoar el correspondiente procedimiento sancionador que, tras la correspondiente tramitación, podrá en su caso concluir en la imposición de la sanción correspondiente.

Sin embargo, al igual que, según expresa la STC 197/1995, FJ 2, la identificación del propietario no supone la determinación automática de la responsabilidad del conductor, que sólo podrá ser declarada tras la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador en el que se garantice su derecho de defensa, como explícitamente destaca la STC 29/2014, la negación de la condición de conductor por el identificado como tal en el seno de

un procedimiento sancionador no supone la automática declaración de responsabilidad del propietario por el incumplimiento de la identificación veraz del conductor, que sólo podrá ser sancionado, tras la tramitación del correspondiente procedimiento y a la vista, en cada caso, de las alegaciones realizadas y las pruebas en él practicadas, conforme a las reglas que derivan del derecho contemplado en el art. 24.2 CE.

b) En este último punto reside precisamente el problema en el presente caso, pues a diferencia del supuesto subyacente a la STC 29/2014, la mercantil recurrente en amparo invoca con pleno fundamento, entre otras infracciones de sus derechos fundamentales de orden procesal, vulneración de su derecho de defensa (art. 24.2 CE) y de su derecho a utilizar medios de prueba pertinentes para su defensa (art. 24.2 CE), en conjunción con la de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

En el presente caso, la sanción no puede tener fundamento razonable en la mera declaración inicial de negación del identificado como conductor cuando precisamente, dadas las alegaciones formuladas, el reconocimiento aportado —que podía ser ratificado— y siendo éste el único momento en que la mercantil podía defenderse y demostrar la veracidad de su identificación, pudo y debió haber sido practicada la declaración del mismo, tal y como propuso la mercantil sometida al expediente sancionador. Frente a ello, al margen de las alegaciones y la concreta, pertinente y relevante prueba propuesta, se impuso por la Administración la sanción sin referirse precisamente a ellas y sin más trámite. Con dicho obrar, en el que la Administración no se pronunció específicamente ni sobre las específicas alegaciones formuladas ni sobre la admisión y práctica de la prueba, se habrían infringido las garantías constitucionales aplicables de todo punto en el expediente administrativo sancionador, y muy palmariamente el derecho de defensa y el derecho a valerse de las pruebas pertinentes para ello, y de este modo se habría actualizado una interpretación y aplicación esencialmente opuesta a la orientación material de la norma. A diferencia de lo sucedido en el supuesto de la STC 29/2014, era posible en el presente caso, aun en el seno del expediente incoado a la mercantil, realizar actuaciones y practicar nuevas pruebas dirigidas a comprobar la veracidad de la identificación y, sin embargo, la Administración optó por la inacción y por convertir en imposible para el inculpado la prueba de que los datos aportados para la identificación del conductor eran suficientes y veraces para el cumplimiento de la finalidad a la que sirve el deber establecido en el art. 9 bis.1 LSV.

c) Lo anterior, además, determina la constatación de la lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) que rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, ya que «el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones», condicionantes que no se habrían respetado en el presente supuesto por las razones expuestas.

9. Por providencia de 16 de junio de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra la resolución de 1 de abril de 2014, dictada por el director del centro de tratamiento de denuncias automatizadas del Ministerio del Interior, por delegación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Toledo, que impuso a la entidad mercantil demandante una sanción de 1.200 € por infracción del artículo 9 bis.1 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 (LSV), a consecuencia del hecho consistente en «no facilitar el titular o arrendatario del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación veraz del conductor del mismo en el momento de ser cometida una infracción», así como contra la resolución de 26 de mayo de 2014, que confirma en reposición la anterior, y la Sentencia

del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo, de 30 de junio de 2015, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a las anteriores resoluciones administrativas (procedimiento abreviado núm. 326-2014).

En el apartado de antecedentes han quedado expuestas con detalle las circunstancias relativas al desarrollo del procedimiento administrativo que desembocó en la imposición de la sanción, al igual que las referidas al proceso judicial promovido para su revisión.

A juicio de la parte recurrente, las resoluciones administrativas impugnadas infringen, en primer lugar, su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) porque, habiendo efectuado una identificación en plazo, eficaz y veraz, la interpretación dada por la Administración consistente en que la identificación no fue eficaz porque la persona identificada negó inicialmente haber sido el conductor es errónea. En segundo término, dichas resoluciones administrativas habrían vulnerado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque, a su entender, no existe prueba de que la identificación efectuada fuera inveraz, habiéndose practicado, por el contrario, prueba de la veracidad de tal identificación. Finalmente, considera que se ha lesionado su derecho de defensa, de acceso al proceso y de prueba (arts. 24.1 y 24.2 CE), por la denegación indebida, tanto en el procedimiento administrativo como en el judicial, de pruebas propuestas y decisivas en términos de defensa, por falta de la debida motivación de las resoluciones administrativas, así como por incurrir la resolución judicial en una motivación irrazonable y errónea.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo al entender, en síntesis, que a diferencia del supuesto subyacente a la STC 29/2014, de 24 de febrero, en este caso la entidad mercantil recurrente en amparo invoca vulneración de su derecho de defensa y de su derecho a utilizar medios de prueba pertinentes para su defensa, en conjunción con la de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y, dadas las circunstancias del caso, de alegaciones y proposición de prueba pertinente y relevante, la sanción no puede tener fundamento razonable en la mera declaración inicial de negación del identificado, habiéndose infringido las garantías constitucionales aplicables en el expediente administrativo sancionador.

El Abogado del Estado considera que las quejas carecen de sustento. Argumenta, resumidamente, que el requisito de «veracidad» está expresamente previsto tras la reforma de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial operada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, y la STC 29/2014, de 24 de febrero, rechazó la lesión del derecho a la legalidad penal (art. 25.1CE) en un supuesto idéntico; en cuanto al derecho de defensa y de prueba (art. 24.2 CE), que el documento que pretendía ratificarse a través de la declaración testifical fue admitido y valorado, tanto en la vía administrativa como en la judicial, de modo que dichas testificales no pueden considerarse decisivas; y, en relación con el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que la prueba que existe de que la identificación no fue veraz es la negativa del conductor identificado.

2. Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas, debe precisarse que el presente recurso de amparo se dirige contra las resoluciones administrativas reseñadas y contra la Sentencia que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a ellas, a la que se atribuyen lesiones autónomas, configurándose así, tal y como ponen de manifiesto las partes, como «recurso de amparo mixto», correspondiente tanto a la previsión del art. 44 como a la del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

En estos casos, tal y como ha reiterado este Tribunal, «el carácter prioritario de la impugnación del acto administrativo, origen y fin del proceso judicial posterior, y la facilitación de una solución más temprana al amparo impetrado», determinan que examinemos primero las quejas referidas a aquellos actos, hasta el punto de que la eventual estimación de la pretensión impugnatoria del art. 43 LOTC haría innecesario el examen de la queja encauzada por la vía del art. 44 LOTC (por todas, SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3; 113/2008, de 29 de septiembre, FJ 2; 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 2). No puede dejar de expresarse, sin embargo, que en el caso examinado tampoco podría dirigirse crítica autónoma hacia las actuaciones judiciales porque no se promovió contra la Sentencia impugnada incidente de nulidad de

actuaciones, procedente ex art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), de modo que la queja no ha agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, y debe, por ello, resultar inadmitida [art. 44.1 a) LOTC].

3. Aunque ninguna de las partes comparecidas ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts. 49.1 y 50.1 b) de nuestra Ley Orgánica reguladora y, por consiguiente, de orden público procesal (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas), exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, *caso Arribas Antón c. España*, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir el recurso de amparo apreciando que concurría en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)].

La STC 29/2014, de 24 de febrero, de reiterada cita por el Abogado del Estado y por el Ministerio Fiscal, según se ha dejado constancia en los antecedentes, se pronunció, en asunto similar, sobre la infracción del derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE, pero no sobre una eventual lesión del principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ni sobre las garantías de defensa y prueba en el procedimiento administrativo sancionador seguido por la infracción de la que tratamos, tipificada en la actualidad como infracción muy grave en el art. 65.5, apartado j), de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. En aquel caso, los hechos consistían en la negación, pura y simple, de la conducción por el identificado, acompañada de la falta de aportación o proposición de prueba por parte del titular del vehículo. En el caso que examinamos, las circunstancias fácticas concurrentes permitirán al Tribunal aclarar su doctrina respecto de los referidos derechos fundamentales implicados en relación con la infracción administrativa considerada.

4. En consonancia con lo que se acaba de expresar, procede abordar el examen de la queja, articulada por la vía del art. 43 LOTC, relativa a la infracción del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) que, en el presente caso, se anuda a la prueba de la «inveracidad» de la identificación del conductor del vehículo.

En concreto, en el fundamento jurídico 4 de la STC 29/2014, de 24 de febrero, se señala que «la tajante negativa del identificado como conductor puede suponer una identificación inverosímil o inveraz que permite incoar el correspondiente procedimiento sancionador», para aclarar, acto seguido, que dicho procedimiento «tras la correspondiente tramitación», «podrá en su caso concluir en la imposición de la sanción correspondiente.» A continuación insiste, con cita de la STC 197/1995, FJ 2, en que «la identificación del propietario no supone la determinación automática de la responsabilidad del conductor, que sólo podrá ser declarada tras la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador en el que se garantice su derecho de defensa»; y, en que, «de igual modo, la negación de la condición de conductor por el identificado como tal en el seno de un procedimiento sancionador, no supone la automática declaración de responsabilidad del propietario por el incumplimiento de la identificación veraz del conductor». El propietario «sólo podrá ser sancionado, tras la tramitación del correspondiente procedimiento y a la vista, en cada caso, de las alegaciones realizadas y las pruebas en él practicadas, conforme a las reglas que derivan del derecho contemplado en el art. 24.2 CE.»

No se desprende de esa STC 29/2014, de 24 de febrero, tantas veces citada, la conclusión de que la mera negativa del identificado como conductor sea suficiente para reputar inverosímil o inveraz la identificación a los efectos de aplicar la norma sancionadora, pues podría resultar contraria al principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

En efecto, el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que rige sin excepciones en el procedimiento administrativo sancionador (SSTC 56/1998, de 16 de marzo, FJ 4; 76/1990, FJ 8, y 35/2006, de 13 de febrero FJ 6), comporta la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la

carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos (por todas, SSTC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4, y 74/2004, de 24 de abril, FJ 4).

No puede obviarse que la dificultad de obtención de prueba directa en los casos en que no ha sido posible identificar al conductor en el acto de formularse la denuncia ha llevado al Tribunal Europeo de Derecho Humanos a hacerse eco de la posibilidad, respetuosa con el derecho a la presunción de inocencia (art. 6.2 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales), de emplear «presunciones de hecho» con sujeción a «límites razonables» (Decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de octubre de 2004, caso *Falk c. Holanda*).

Es igualmente doctrina reiterada que no corresponde a este Tribunal revisar la valoración de las pruebas a través de las cuales el órgano sancionador alcanza su íntima convicción, sino únicamente llevar a cabo una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante (SSTC 117/2002, de 20 de mayo, FJ 9, y 131/2003, de 30 de junio, FJ 7, por todas).

De cuanto llevamos expuesto se desprende que la mera negación del hecho de la conducción por la persona identificada, por sí sola, no es prueba bastante, a los efectos de destruir la presunción de inocencia consagrada en el art. 24.2 CE, de la inveracidad de la identificación. Ciertamente, puede constituir un indicio relevante, siempre y cuando tal negación esté revestida de mayor credibilidad que la identificación realizada y así se explicita por la Administración, posibilitando entonces que el procedimiento sancionador se dirija contra el propietario por la infracción de que tratamos. Sin embargo, partiendo de que el deber de identificación es instrumental por servir la finalidad de facilitar la intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial (SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 8, y 29/2014, de 24 de febrero, FJ 4), será necesario desarrollar la fase instructora dirigida a la identificación del conductor supuestamente responsable de la infracción de tráfico originaria, lo cual habrá de incluir la posibilidad de aportación y la práctica de las pruebas de descargo que resultasen pertinentes (art. 24.2 CE).

En efecto, como reconoce la STC 197/1995 (FJ 8) no se exige al titular del vehículo «probar la responsabilidad o culpabilidad del conductor supuestamente autor de la infracción sino que tal declaración se efectuará en su caso por la Administración, tras la conclusión del oportuno expediente sancionador en cuya tramitación el conductor podrá alegar en su descargo y proponer la práctica de cuantas pruebas considere pertinentes» (STC 197/1995, FJ 2).

5. En el caso examinado, como ha quedado expuesto con detalle en el apartado de antecedentes, la entidad propietaria del vehículo, una vez requerida, identificó en plazo a una persona como conductor; y, cuando se dirigió contra ella procedimiento sancionador ante la negación de la conducción por la persona identificada, presentó y propuso prueba a fin de acreditar la veracidad de tal identificación. Como circunstancias adicionales relevantes hay que considerar: que la entidad propietaria del vehículo es una persona jurídica, lo cual excluye, en este caso, respecto a la conducta infractora inicial que la identificación pudiera tener una finalidad autoexculpatoria; que la declaración por escrito del identificado se limitaba a señalar que «no conducía», sin añadir ninguna circunstancia adicional que pudiera dar razón de la identificación; que en fase de alegaciones, la entidad propietaria del vehículo, además de insistir en la identidad del conductor, empleado suyo con contrato laboral en el momento de formularse la denuncia, hecho que añade verosimilitud a la declaración, acompañó un escrito de este último en que se retractaba y asumía la conducción, junto con fotocopia de su documento nacional de identidad; que en el mismo escrito propuso, como prueba testifical, la declaración de tal persona, que fue tácitamente rechazada por la Administración; y, en fin, que en el expediente y en las resoluciones administrativas sancionadoras no constan ni se valoran circunstancias adicionales que pudieran incidir en la valoración de la veracidad de las declaraciones.

No es posible aceptar que, en las antedichas circunstancias, la mera negación del hecho de la conducción por la persona identificada, en la fase de audiencia del procedimiento sancionador dirigido contra la misma, constituya prueba suficiente de la

inveracidad de la identificación, pues el deber legal de colaborar no puede extenderse al extremo de convertir al propietario de un vehículo en perseguidor del «infractor» con una obligación de resultado, haciéndole responsable *iuris et de iure*, con consecuencia sancionadora, del fracaso de la fase instructora del procedimiento administrativo sancionador en la prioritaria determinación de la persona del conductor.

Debe precisarse, finalmente, que ese deber legal de colaboración comprende, por imponerlo así el mandato de «veracidad», además de indicar los datos de la persona a que se refiere la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (art. 9 bis.1), el de ofrecer, en cuanto la autoridad sancionadora lo solicite, las explicaciones y justificaciones que, según las circunstancias, permitan comprobar *prima facie* la verosimilitud de aquella identificación. Esta exigencia, como se ha expuesto, aparece razonablemente satisfecha en el asunto que nos ocupa y sin embargo la Sentencia recurrida no lo apreció.

6. Los razonamientos expuestos, de conformidad con el art. 55.1 LOTC, conducen a estimar el recurso de amparo por vulneración del art. 24.2 CE, y a anular las resoluciones impugnadas, sin necesidad de examinar los restantes motivos aducidos.

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 el recurso de amparo interpuesto por Calzados D'Simons, S.L., y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la entidad recurrente en amparo a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

2.º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular y dejar sin efecto la Resolución de 1 de abril de 2014, dictada por el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas del Ministerio del Interior, por delegación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Toledo, la Resolución de 26 de mayo de 2014 desestimatoria del recurso de reposición, y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo, de 30 de junio de 2015, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las anteriores (procedimiento abreviado núm. 326-2014).

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

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.