

EL DEBER DE COLABORACION CON LA ADMINISTRACION EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL (artículo 72.3 LTSV). A VUELTAS CON SU DISCUTIBLE CONSTITUCIONALIDAD*

Javier Oraá González

Magistrado. Sala de lo Contencioso Administrativo
Tribunal Superior de Justicia. Castilla-León

I

Es y ha sido siempre un tópico el de la soledad del juez, fundamentalmente en el momento de dictar sentencia. Al hacerse tal afirmación se olvida que las cosas no son siempre así y que, desde luego, no lo son en los órganos judiciales colegiados, en los que se comparte mucho más de lo que pudiera parecer desde fuera. Dado que son muchas las horas de trabajo en común y que en no pocos casos son coincidentes las inquietudes profesionales o las preocupaciones del quehacer cotidiano, a nadie puede extrañar que entre los componentes de un Tribunal surjan fuertes lazos de amistad. En algunas ocasiones, además, alguno de ellos sabe granjearse el respeto y la admiración del resto, por lo que resulta enormemente satisfactorio el trabajo diario y, dentro del mismo, la llamada deliberación, esto es, esa reunión en la que los magistrados integrantes de un órgano colegiado intercambian pareceres sobre los asuntos sometidos a su consideración y tratan así de resolverlos de la mejor manera posible.

Casi dos años y medio compartí con José María Lidón esas deliberaciones y debo decir que desde la primera a la última fueron todas un placer. Siempre se ha destacado que es una suerte poder trabajar en lo que te gusta y evidentemente lo es mucho más hacerlo con amigos, so-

* El presente trabajo está dedicado a la memoria de José María Lidón, Catedrático de Derecho penal de la Universidad de Deusto y Magistrado de la Audiencia Provincial de Vizcaya, a cuyo homenaje se suma.

bre todo si como es el caso tienes la fortuna de aprender de ellos. Aparte de una persona afable, algo por todos conocido, José Mari era un estu- pendo compañero y una persona con una clara vocación pedagógica, lo que sin duda es siempre enriquecedor para los demás. Con ese recuerdo y con la enorme tristeza que me produce su ausencia, quiero abordar en las líneas que siguen, en cariñoso homenaje, una cuestión que me hubiera gustado deliberar con José Mari y hacerlo con ese planteamiento informal que utilicé en muchas deliberaciones y al que, por desgracia, faltará el contrapunto teórico lleno de sensatez que él siempre aportaba.

II

El artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante LTSV) impone una sanción de multa, en concreto de 301 euros, al titular del vehículo que, debidamente requerido para ello, incumpla sin causa justificada el deber de identificar al conductor del mismo presunto responsable de una infracción de tráfico —lo de presunto lo digo yo, no el precepto legal—. Aun cuando el Tribunal Constitucional desestimó distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con dicho artículo (SSTC 197/1995, de 21 de diciembre y 7/1996, de 18 de enero), no por ello han quedado despejadas todas las dudas que genera la infracción en él contenida, que de algún modo han «recobrado» actualidad tras la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

En efecto, hay que comenzar recordando que la Ley 19/2001 ha modificado el propio artículo 72.3 LTSV (le ha añadido un segundo párrafo y ha establecido una pena única, la multa de las faltas graves en su máxima cuantía) y que también ha dado nueva redacción a otros preceptos que claramente inciden en aquél, en particular a los artículos 77 y 81 LTSV, de suerte que al momento actual el plazo de prescripción de la infracción de que aquí se trata ha pasado a ser el de seis meses y, más importante aún, lo que hasta ahora era norma general —la obligación de notificar en el acto las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad— ha dejado de facto de serlo, pues son tantas las excepciones, y tan importantes cuantitativamente hablando, que no va a ser extraño que se multipliquen los supuestos en que la notificación de la denuncia se efectúe en un momento posterior, circunstancia que ha de ser puesta en relación con el dato incuestionable de exigir el artículo 72.3 LTSV, como punto de partida, que no haya sido identificado el conductor al que se imputa una infracción de tráfico.

III

Llegados a este punto y centrados en la cuestión que aquí importa, es decir, cuál es la conducta constitutiva de infracción, entiendo que cabe distinguir diversas hipótesis, que se aprecian mejor si se parte de un ejemplo práctico, como puede ser el de un exceso de velocidad conocido a través de medios de captación y reproducción de imágenes. Habida cuenta que en dicho supuesto ya no es obligada la notificación de la denuncia en el acto (artículo 77.1.3 LTSV), atenuándose así el rigor exigido para la validez de las denuncias por el artículo 10.2 del Reglamento del procedimiento sancionador en materia de tráfico, bien va a poder suceder que el dueño del vehículo al que se imputa dicha infracción sea requerido para que identifique al conductor el día y hora en el que supuestamente fue cometida la misma. En esta situación y como primera posibilidad, es perfectamente posible que el requerimiento se produzca transcurrido un período de tiempo lo suficientemente largo como para no recordar quién era el conductor. Efectivamente, aunque tiene declarado el Tribunal Constitucional que el propietario de un vehículo «debe conocer en todo momento quién lo conduce» (STC 154/1994, de 23 de mayo), no debe desconectarse tal obligación de las concretas circunstancias de cada caso, de manera que podrá y deberá ser «causa justificada» para incumplir aquélla el simple hecho, razonado y razonable, de desconocerse quién era el conductor. Piénsese, a este respecto, que puede recibirse un requerimiento de identificación no ya casi seis meses después de producirse la supuesta infracción sino incluso más tarde, lo que evidentemente dificulta las posibilidades de cumplirlo en debida forma. En efecto, en la medida en que el plazo de prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa encaminada a averiguar la identidad o domicilio del denunciado y que, entonces, sólo se reanuda aquél una vez paralizado el procedimiento durante un mes, no es descabellado pensar en que, con un plazo prescriptivo de seis meses, el requerimiento a que alude el artículo 72.3 LTSV podría realizarse incluso excedido ese período. En estas condiciones y en la hipótesis relativamente frecuente de que un mismo vehículo sea conducido por varias personas, cabe preguntarse cuántos propietarios son capaces de recordar quién en concreto lo conducía meses atrás (o por ejemplo quién lo aparcó en una calle cualquiera de una gran ciudad sin el ticket correspondiente), sin que por consiguiente quepa interpretar la manifestación de ignorancia como proceder inequívocamente constitutivo de infracción.

Frente a la hipótesis anterior, cabe pensar en otra en la que la actuación administrativa sea rápida y diligente y el requerimiento se haga en tiempo próximo al momento de la infracción, teóricamente suficiente

para poder exigir el cumplimiento del deber legal de colaboración. En este segundo supuesto, a su vez, ha de distinguirse el caso en que el propio dueño sea el conductor de aquél otro en el que el conductor es un tercero. En el primero, esto es, cuando coinciden en una misma persona la condición de propietario y de conductor, es cuando menos discutible si la misma se ve o no compelida, en virtud del mandato legal, a hacer una declaración de marcado carácter autoincriminatorio. Si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional ha respondido en sentido negativo al interrogante anterior, rechazando por tanto que exista vulneración del derecho a no declarar contra sí mismo (artículo 24.2 CE), no lo es menos que para afirmar tal se ha visto obligada a —por utilizar la expresión empleada en el Voto particular de los Magistrados Sres. Gimeno Sendra y Mendizábal Allende— «modificar el contenido de la norma, haciéndole decir lo que no dice». En efecto, según el criterio mayoritario del Tribunal Constitucional, lo que se pide al titular del vehículo es únicamente que identifique a la persona contra la que se dirigirá el procedimiento sancionador, de donde deduce que aquél no viene obligado ni a efectuar declaración alguna sobre la infracción ni a autoinculparse de la misma. Al razonar de esta manera, sin embargo, obvia el Tribunal Constitucional que el precepto se refiere expresamente al deber del titular del vehículo de «identificar al conductor responsable de la infracción» (téngase presente que la Ley 19/2001 ha mantenido esa parte del precepto en idénticos términos, sin corregir por tanto lo que la STC 197/1995 calificaba de redacción técnicamente desafortunada) y, mucho más relevante, que en la práctica las cosas no son exactamente como dice aquél. A este respecto, la tesis del Tribunal Constitucional, impecable en términos abstractos, es que al dueño del vehículo sólo se le requiere para que preste su colaboración en la tarea inicial de identificar al conductor del mismo en la fecha y hora en que se formuló la denuncia, correspondiendo a la Administración, una vez tramitado el oportuno expediente con todas las garantías constitucionales y legales, establecer si la persona identificada es o no responsable. Ocurre, sin embargo, que en el ámbito de que se trata y por disponerlo así el artículo 76 LTSV, las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico hacen fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, por lo que una vez identificado el conductor, y singularmente si coincide con el propietario (de ser un tercero siempre podría negar los hechos), las posibilidades de no ser sancionado son ciertamente escasas. En efecto, a salvo los contados supuestos en que falta la acreditación del correcto funcionamiento del cinemómetro empleado, difícilmente cabe prueba en contra del exceso de velocidad denunciado, sin que a nadie escape que en la práctica de los juzgados y tribunales,

respecto de hechos de esa naturaleza y con la salvedad expresada, sólo prosperan los recursos por motivos estrictamente formales (irregularidades procedimentales, prescripción de la acción,...).

Como segunda alternativa de la hipótesis hasta ahora examinada, ha de considerarse el caso de que el conductor del vehículo al que se imputa la infracción sea alguien distinto del propietario del mismo, por regla general una persona de su entorno familiar o de su círculo de allegados, supuesto que no ha sido contemplado específicamente por el Tribunal Constitucional al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad del artículo 72.3 LSTV, pues la Salas promotoras no llegaron a objetar la existencia, con carácter general, del deber de colaboración impuesto a los titulares de vehículos por dicho precepto, que desarrolla la base 8.6 de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece «un especial deber de diligencia del titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar a la Administración todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra éste el correspondiente procedimiento sancionador». A mi juicio, sin embargo, tampoco en este supuesto el artículo en cuestión está exento de problemas y ello por más que el mismo obedezca a la loable finalidad de que las infracciones de tráfico no queden impunes. Efectivamente, lo primero que hay que decir es que es discutible que el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial legitime la imposición de un deber de colaboración que va mucho más allá de lo que se considera admisible cuando de la comisión de delitos se trata y cuando, en consecuencia, los intereses o bienes jurídicos en riesgo son de mayor entidad. Basta, a este respecto, con remitirse a la regulación que del encubrimiento hace el vigente Código Penal y en especial con reparar en los límites que se establecen para la conducta prevista en el artículo 451.3 —sólo es típica respecto de delitos muy concretos, y graves, la ayuda a los presuntos responsables de un delito a eludir la investigación de la autoridad o de sus agentes—, de la que en cualquier caso no podrán ser autoras el círculo de personas contemplado en el artículo 454 C.P.

Pero es que además y en segundo término, no cabe separar las dos posibles opciones —que el propietario coincida o no con el conductor— como si nada tuvieran que ver o como si el ejercicio de una de ellas nada informe o prejuzgue sobre la otra. En efecto, dado que tanto el silencio del titular del vehículo como su alegación de ignorancia comportan la comisión de la falta grave prevista en el artículo 72.3 LSTV, el dueño que resulte finalmente conductor del mismo sólo puede actuar eficazmente su derecho constitucional a no confesarse culpable por la vía de identificar falsamente como conductor a una tercera per-

sona, proceder que no debe venir amparado por el Derecho, que de ninguna manera puede propiciar que la mentira sea el único mecanismo que salvaguarda un derecho fundamental. Mas por si no fuera suficiente, conviene no olvidar que tampoco en los casos en que el conductor sea alguien distinto del titular y ofrezca éste sus datos precisos de identificación se cumple la finalidad perseguida, la mayor seguridad del tráfico viario, afirmación que se hace a la vista de que nada impide que, en el procedimiento seguido contra él, aquél alegue en su descargo cuanto estime oportuno y en concreto que no es el autor de la infracción denunciada. De ser así, parece claro que la Administración no podría ni sancionar a ese supuesto conductor, que obviamente goza a su favor del derecho a la presunción de inocencia, ni tampoco multar al titular del vehículo por incumplir el deber de colaboración, pues de hecho ofreció datos precisos sobre quién conducía el día de la denuncia y no cabe exigirle que pruebe lo que la propia Administración, que venía obligado a ello, no ha sido capaz de probar, sin que haya medio alguno de saber, en definitiva, si al identificar miente o no, duda que en ningún caso puede ser resuelta en contra suya.

IV

Con las consideraciones que han sido hechas hasta ahora, he tratado de apuntar algunas de las dudas que a mi juicio suscita la pervivencia en nuestro Derecho, como infracción autónoma, del incumplimiento del deber de colaboración establecido en el artículo 72.3 LTSV. De hecho, y aunque la nueva regulación legal ya vigente vaya a multiplicar el número de procedimientos seguidos por tal causa, mi opinión es por lo menos claramente restrictiva en orden a la posibilidad de sancionar en base a dicho precepto, a cuyo fin entiendo que la cláusula legal «sin causa justificada» debe ser interpretada, en contra de lo que sucede hasta la fecha (en que parece haberse limitado a los supuestos en que se hubiese producido la sustracción del vehículo por parte de un tercero), de manera tal que tengan cabida en ella tanto los casos en que cualesquiera que sean las razones media un período de tiempo excesivamente largo entre la infracción y el requerimiento —el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 197/1995, ha declarado que entre las obligaciones del propietario de un automóvil está la de saber, «dentro de lo razonablemente posible», la persona que lo maneja, en cada momento— como aquellos otros en que coincidan dueño y conductor, hipótesis esta en la que, de no ser así, podría verse seriamente comprometido el derecho constitucional a no declarar contra sí mismo. Ade-

más, estimo que debe quedar claro que realizada de forma precisa la identificación del conductor ya no puede entrar en juego la infracción examinada y ello con independencia de que el identificado sea o no finalmente sancionado como responsable de la infracción inicial.

En estas condiciones, quedarían tan notablemente reducidas las posibilidades de aplicar el precepto en cuestión (tal vez cuando la identificación no es verdaderamente tal por los términos genéricos o imprecisos en que se produce o cuando los datos facilitados sean irreales o puramente ficticios) que no resulta irrazonable postular que se reconsidere su existencia misma, máxime si se tiene en cuenta que no está claro que cumpla la finalidad que parece perseguir, esto es, que contribuya efectivamente al mantenimiento de la seguridad de la circulación vial. De todas formas y a este respecto, se juzga positivo reproducir aquí, para terminar, lo que señalaba el Fiscal General del Estado en el trámite de alegaciones de las cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por la STC 61/1997, en el que recordaba que «ordinariamente deben ser los poderes públicos quienes aporten las pruebas suficientes para castigar las infracciones, aunque ello les suponga un plus de dedicación y de medios» y, asimismo, que «si los Agentes de la Autoridad no son suficientes para efectuar tal notificación personal (se refiere a la de la denuncia en el acto, lo que zanja cualquier cuestión sobre la autoría), puede pensarse en que la Administración debe dedicar más personal o buscar otras soluciones, pero no intentar una autoinculpación, que no se compadece con las garantías del procedimiento sancionador».

V

Otros muchos son los aspectos problemáticos que ofrece el artículo 72.3 LTSV —*dies a quo* en el cómputo del plazo prescriptivo, cuál sea el grado de prueba exigible respecto de la infracción inicial, los efectos sobre el principio de proporcionalidad del establecimiento de una sanción fija y única o la posibilidad de que ésta exceda de la prevista para la infracción encubierta¹— pero el expuesto es sin duda el que más incide en el núcleo de la conducta tipificada y el que, por ello, más necesitado habría estado del sentido común y de la finura jurídica de que hacía gala José María Lidón, al que con esa mezcla de afecto y admiración que siempre he tenido por él dedico estas reflexiones.

¹ Evidentes razones de espacio impiden abordarlos aquí pero son objeto de otro trabajo, pendiente todavía de publicación.