

damente exclusivamente en la infracción de preceptos sustantivos, no existe obligación alguna de citar normas procesales que no han sido vulneradas» (STC 213/1993, de 28 de junio; en el mismo sentido SSTC 69/1987, de 22 de mayo, 162/1990, de 22 de octubre, 172/1995, de 21 de noviembre, 194/1996, de 26 de noviembre, 196/1997, de 13 de noviembre, 226/1997, de 15 de diciembre, 4/1998, de 12 de enero, 64/1998, de 17 de marzo, 10/1999, de 8 de febrero, 100/1999, de 31 de mayo, 213/1999, de 29 de noviembre, y 9/2000, de 17 de enero), y, en consecuencia, hemos entendido que en estos supuestos la inadmisión del recurso de reposición por no haber citado el precepto infringido resulta contraria al derecho que consagra el art. 24.1 CE.

3. La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso determina que la decisión del Juez por la que se acuerda no tramitar el recurso de reposición, al no haberse cumplido el requisito establecido en el art. 377 LEC por no resultar citadas las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento civil que se consideran infringidas por la resolución que se intenta recurrir, deba considerarse contraria al art. 24.1 CE. En efecto, la demandante de amparo fundó su recurso de reposición en la falta de cobertura legal de la medida adoptada en la providencia recurrida (requerimiento efectuado para que no molestase al demandado), que sólo podría encontrar cabida en el art. 13 de la Ley de enjuiciamiento criminal, así como en la infracción del principio de audiencia al haberse adoptado tal medida a solicitud de la parte demandada sin oír a la demandante, lo que hacía incurrir a la providencia en la causa de nulidad prevista en el los números 1 y 3 del art. 238 LOPJ. A ello cabe añadir que la demandante terminaba por negar los hechos esgrimidos por la parte demandada que justificaron la adopción de la medida acordada en la providencia que se pretendía recurrir en reposición.

Pues bien, al no tener como objeto esta impugnación la denuncia de la vulneración de ningún precepto concreto de la Ley de enjuiciamiento civil, no puede exigirse en el presente caso el cumplimiento de dicho requisito. De este modo, al haberse inadmitido el recurso de reposición por no haber cumplido un requisito de imposible cumplimiento, debe considerarse que la resolución impugnada ha efectuado una interpretación irrazonable, por desproporcionada, de los requisitos formales y que por ello debe considerarse lesiva del art. 24.1 CE. Tal vulneración resulta en el presente supuesto especialmente llamativa si se tiene en cuenta que la demandante dedicaba la primera de sus alegaciones a justificar la inaplicabilidad de la exigencia de citar el precepto de la Ley de enjuiciamiento civil que se consideraba vulnerado porque la providencia que se recurría no tenía carácter procesal, citando la doctrina de este Tribunal acerca de la interpretación constitucionalmente adecuada del art. 377 de la citada Ley procesal. Sin embargo el Juzgado ignoró las alegaciones de la demandante, no expresando razón alguna por la que las estimase desahucadas o inaplicables al caso y limitándose a aplicar de manera rígida y formalista el citado precepto de la Ley de enjuiciamiento civil para declarar no haber lugar a proveer sobre el recurso de reposición deducido.

4. En cuanto al alcance que haya de tener el otorgamiento del amparo, conforme se interesa en la demanda y apoya el Ministerio Fiscal en sus alegaciones debe concluirse que es procedente declarar la nulidad del Auto

de 24 de julio de 2000 y reponer las actuaciones al momento anterior a su dictado, para que el Juzgado de Primera Instancia resuelva sobre el recurso de reposición con respeto al derecho fundamental vulnerado.

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 Encarnación del Paso Fernández y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva.

2.º Restablecerla en su derecho y, a este fin, declarar la nulidad del Auto de 24 de julio de 2000 dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Fuengirola en el juicio de menor cuantía núm. 75-2000, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a ser dictada dicha resolución para que se vuelva a pronunciar una nueva respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a seis de mayo de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.

10785 *Pleno. Sentencia 113/2002, de 9 de mayo de 2002. Cuestión de inconstitucionalidad 4098/95. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con un precepto de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado.*

Supuesta vulneración del derecho a la legalidad penal: Concreción de la potestad de suspender el permiso de conducir.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4098/95, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Segunda, con sede en Albacete, en relación con el artículo único, base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico,

circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como en relación con el art. 67.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la mencionada Ley de bases. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 4 de diciembre de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Segunda, con sede en Albacete, por medio del cual se eleva la presente cuestión de inconstitucionalidad. Al referido escrito se acompaña el Auto núm. 523, de 8 de noviembre de 1995, en el que se plantea la posible inconstitucionalidad del art. 67.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (en adelante LSV), así como del art. único, base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Ambos preceptos se cuestionan sólo en su referencia a la sanción de suspensión o privación del permiso de conducir, y también en ambos casos por posible contravención del art. 25.1 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Don Antonio José García Fernández fue denunciado por conducir el día 1 de abril de 1993, a las 18:20 horas, por la carretera N-301 en dirección a Hellín, a la velocidad de 80 Kms/h, cuando el máximo autorizado era de 50 Kms/h. El denunciado admitió los hechos y pagó anticipadamente 35.000 pesetas en concepto de multa. Posteriormente, en el pliego de cargos del procedimiento administrativo sancionador se propuso, además de la multa de 35.000 pesetas (ya satisfecha), por comisión de una infracción grave, la sanción de privación del permiso de conducir por un mes, conforme a lo previsto en el art. 67.1 LSV. Tramitado el expediente sancionador, finalmente el Gobernador Civil de Albacete impuso al conductor la mencionada sanción de privación del permiso de conducir; recurrida esta sanción en alzada, fue confirmada por nueva Resolución del Director General de Tráfico, de 13 de diciembre de 1993.

b) El sancionado, don Antonio José García Fernández, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la sanción administrativa, alegando indefensión porque en el boletín policial de denuncia —aceptado por el conductor— no se hacía referencia a la posible sanción de suspensión del permiso de conducir. Por la misma razón alegaba el recurrente una posible vulneración del derecho a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE). Añadía el demandante que, en todo caso, la sanción de privación del permiso de conducir había de ser reservada para infracciones de más gravedad. En contestación a la demanda alegó el Abogado del Estado que en el pliego de cargos se hacía expresa mención a que la conducta infractora podía ser sancionada con suspensión del permiso de conducir; además, en cuanto a la gravedad de la conducta alegó el Abogado del Estado que el sancionado había excedido en más del 50 por 100 el límite de velocidad, lo que sin duda era calificable de infracción grave.

c) Por providencia de 10 de octubre de 1995 acordó la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, conceder un plazo de diez días a fin de que las partes del proceso y el Ministerio Fiscal alegasen lo procedente respecto a la posible inconstitucionalidad del art. 67.1 LSV, así como del art. único, base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. La posible inconstitucionalidad de estos preceptos quedaba cifrada en que en ambos se atribuía a la Administración una facultad discrecional para imponer la sanción de suspensión del permiso de conducir en casos de infracciones graves y muy graves, sin predeterminedar de forma precisa los supuestos en que procedía aquella sanción, lo cual sería contrario a las exigencias del principio de legalidad del art. 25.1 CE. Evacuado el trámite de alegaciones, se dictó el Auto de 8 de noviembre de 1995.

3. En la fundamentación del Auto de planteamiento el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por precisar que es la sanción de privación o suspensión del permiso de conducir, cuya anulación constituye la pretensión del recurrente en el proceso contencioso, la que le suscita dudas de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de legalidad o tipicidad del art. 25.1 CE. En efecto, el art. 67.1 LSV, al definir las sanciones correspondientes al nuevo cuadro de infracciones administrativas en materia de tráfico, que el art. 65 LSV, en atención a su gravedad, clasifica en leves, graves o muy graves, erige a la multa o sanción pecuniaria en la sanción principal o primaria, pero, además, en el caso de infracciones graves o muy graves prevé la suspensión del permiso de conducir hasta tres meses como sanción conjunta con la anterior de multa, si bien no se contiene en el precepto ninguna precisión sobre las circunstancias o supuestos en que cabe imponerla, limitándose a decir de manera literal que «podrá imponerse además...».

b) El órgano judicial, tras referirse a la doctrina constitucional sobre la doble garantía material y formal que contiene el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), señala que las dudas que le suscitan los preceptos cuestionados —arts. 67.1 LSV y único, base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989— surgen desde la perspectiva de la garantía material que consagra el citado principio constitucional, en cuanto la misma impone con alcance absoluto la imperiosa exigencia de predeterminedación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de modo que la norma punitiva aplicable permita deducir con el suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien las cometa. Más precisamente, el problema se encontraría en la regulación o previsión de la sanción de suspensión del permiso de conducir, toda vez que el empleo de la expresión «podrá imponerse además...» pudiera consagrar la discrecionalidad de la Administración en la elección de este tipo de sanción, lo que, en su opinión, podría contravenir las imperiosas exigencias de predeterminedación normativa que derivan del principio constitucional de legalidad del art. 25.1 CE, al no establecer los supuestos o conductas a los que sea aplicable de una manera precisa y cierta aquella sanción.

c) El órgano judicial proponente manifiesta que en supuestos anteriores, enjuiciados ya bajo la vigencia de la LSV, había desestimado la posibilidad de plantear cues-

tión de inconstitucionalidad. En este sentido, la Sala venía manteniendo la vigencia del art. 289 del Código de la circulación, al no considerarlo expresamente derogado por la LSV, utilizando las previsiones de dicho precepto para colmar las exigencias de predeterminación normativa en una materia en la que el nuevo texto legal presentaba una gran laguna. La Sala vendría entendiendo que la sanción de suspensión del permiso de conducir sólo cabía imponerla en los supuestos de peligro concreto específico añadido al abstracto o genérico de toda infracción de tráfico o por concurrencia de antecedentes como infractor. Frente a esta interpretación, en la que el Ministerio Fiscal había basado la innecesariedad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, la Sala, tras un proceso de reflexión, y máxime al declarar desierto el Tribunal Supremo los recursos de casación interpuestos por el Abogado del Estado contra las Sentencias en las que se mantuvo dicha línea hermenéutica, habría llegado a la conclusión de que el criterio interpretativo expuesto ofrece dificultades considerables desde un punto de vista técnico jurídico, toda vez que, como apunta el Abogado del Estado, la exigencia de un peligro concreto añadido al genérico, potencial o abstracto, entra en colisión con la descripción típica de las infracciones muy graves, ya que se consideran como tales las mismas infracciones graves «cuando concurren circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características y condiciones de la vía, las condiciones atmosféricas o de visibilidad, la concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios, especialmente en zonas urbanas y en poblado, o cualquier otra circunstancia análoga que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las graves en el momento de cometerse la infracción» (art. 65.5 LSV). De manera que exigir el peligro concreto para imponer la sanción discutida pudiera llevar a confundir las infracciones graves con las muy graves y equivaldría en la práctica a que sólo se sancionasen con dicha suspensión las infracciones materialmente muy graves, siendo así que el legislador ha querido o previsto la sanción en ambas clases de faltas. Tampoco la remisión al criterio de los antecedentes del conductor infractor resolvería de modo absolutamente satisfactorio la cuestión a la vista de que esa circunstancia es una de las que enumera el art. 69 LSV para la graduación de todas las sanciones, pero no sólo la de suspensión de la licencia o permiso, sino también la de multa.

d) Considera el órgano judicial, asimismo, que no puede admitirse la interpretación propugnada por el Abogado del Estado, según la cual los criterios para la aplicación de la sanción de suspensión del permiso de conducir habría que encontrarlos en el citado art. 69.1 LSV, en cuanto regula la graduación de las sanciones establecidas en la Ley «en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado». En opinión del órgano proponente, estos criterios generales son aplicables a todas las sanciones, no sólo a la de suspensión del permiso de conducir, sino también a las multas, y en toda clase de infracciones, permitiendo su individualización dentro de las extensiones o duraciones previstas en cada caso, pero no bastarían para determinar con el suficiente grado de certeza que exige la seguridad jurídica cuándo o en qué conductas procederá imponer dicha sanción, de manera que los ciudadanos puedan atenerse a ello y preverlo con antelación.

4. La Sección Tercera, por providencia de 30 de enero de 1996, acordó admitir a trámite la cuestión de

inconstitucionalidad núm. 4098/95, tener por recibidas las actuaciones remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Castilla-La Mancha y dar traslado de las actuaciones, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 9 de febrero de 1996, el Presidente del Senado solicitó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 16 de febrero de 1996; en él suplicaba la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Tres son las unidades argumentales en el escrito de alegaciones:

a) Comienza el escrito de alegaciones con varias precisiones introductorias: En primer lugar, lo cuestionado sería sólo un inciso del art. 67.1 LSV y de la base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989, el referido a la sanción adicional de suspensión del permiso de conducir hasta tres meses en casos de infracciones graves y muy graves. En segundo lugar, la cuestión de inconstitucionalidad versaría, propiamente, sobre una omisión del legislador: la falta de predeterminación de los supuestos en que, además de la multa, procedería la suspensión temporal del permiso de conducir. En tercer lugar, la previsión de sanciones adicionales conforme al prudente arbitrio del órgano judicial o administrativo no sería un supuesto excepcional, y encontraría notables ejemplos en el art. 586 bis, párrafo 2, CP de 1973, así como en los arts. 621.4; 226.2; 233.1 y 129 CP de 1995. Por último, ningún inconveniente habría para que el Tribunal Constitucional enjuiciase una norma (base) contenida en una Ley de delegación, al mismo tiempo que se enjuicia la norma correspondiente en el texto articulado dictado por el Gobierno.

b) Hechas las anteriores precisiones, el Abogado del Estado motiva por qué a su juicio los preceptos cuestionados no infringen el art. 25.1 CE. Frente a la invocación de las SSTC 207/1990 y 40/1991 alega el Abogado del Estado que en aquellos supuestos el Tribunal Constitucional consideró que el art. 57 del Estatuto de los trabajadores —derogado al tiempo de dictarse aquellas Sentencias— no contenía ningún criterio de distinción entre las infracciones muy graves y otras, lo que impedía prever la gravedad de las conductas infractoras y permitía una graduación ad hoc por la autoridad administrativa. A diferencia de aquellos supuestos, el art. 67.1 LSV (así como la base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989) sí contendría una graduación: sólo las infracciones graves y muy graves —a su vez diferenciadas en el art. 65.4 y 5 LSV— permiten la sanción adicional de suspensión del permiso de conducir, de forma que «la previsibilidad es perfecta dentro de los márgenes legales». Añade el Abogado del Estado que la previsibilidad se refiere a las posibilidades en abstracto de ser sancionado o penado, pero no a la pena o sanción individualizada y por ello sería conforme con el art. 25.1 CE que el legislador deje al prudente arbitrio del órgano administrativo la imposición de una pena adicional, prevista y delimitada por la Ley.

c) Como complemento de lo anterior el Abogado del Estado añade cuatro reflexiones «en el contexto de esta cuestión». Destaca, en primer lugar, la tautología en que habría incurrido el órgano judicial cuestionante al entender no vulnerada la garantía formal del art. 25.1 CE (reserva de Ley) y sí, en cambio, la garantía material; pues si se entiende que los preceptos cuestionados no predeterminan con suficiencia las infracciones sancionables, se estaría reprochando al legislador un incumplimiento de su deber de legislar ex art. 25.1 CE. Incidentalmente, señala también el Abogado del Estado que el reproche de indeterminación de los preceptos cuestionados difícilmente casaría con el criterio anterior de la misma Sala, consistente en integrar la regulación del art. 67.1 LSV con lo dispuesto en el art. 289 I del Código de circulación. Seguidamente, sostiene el Abogado del Estado que, para las infracciones y sanciones administrativas, el art. 25.1 CE sólo dispone una reserva de ley relativa (SSTC 2/1987, FJ 2; 42/1987, FJ 2), debiendo el legislador establecer por sí mismo «los elementos esenciales de la conducta antijurídica» y «la naturaleza y límites de las sanciones» (SSTC 3/1988, FJ 9; 341/1993, FJ 10). En lo que hace a los preceptos cuestionados, el legislador habría precisado que la suspensión del permiso de conducir tiene naturaleza facultativa y adicional de las multas por infracciones graves y muy graves, y con duración de hasta tres meses, lo que satisfaría la garantía formal del art. 25.1 CE. La segunda de las alegaciones complementarias anunciadas por el Abogado del Estado consiste en recordar los controles a los que, con carácter general, está sometida la discrecionalidad administrativa (control judicial, principio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad). En tercer lugar, se hace referencia a que la sanción adicional de suspensión en todo caso ha de ser motivada, tanto por ser exigencia derivada del art. 25.1 CE (STC 26/1981, FJ 14), como por imponerlo así los arts. 54.1 a) y 138.1 LPC, el art. 20.2 y 4 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y el art. 15 del Real Decreto 320/1994. Por último, se hace referencia a la escasa utilidad que tendrían los criterios orientativos a la hora de imponer la sanción adicional de suspensión del permiso de conducir.

7. El Fiscal General del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 11 de marzo de 1996, pidió que se dicte Sentencia por la que se declare la compatibilidad del art. 67.1 LSV con el art. 25.1 CE. Esta petición se basa, fundamentalmente, en que el art. 69 LSV contiene criterios normativos suficientes para hacer predecible en qué casos se impondrá la sanción adicional de suspensión del permiso de conducir. Los criterios de graduación del art. 69 LSV servirían, entonces, no sólo para graduar las multas dentro de los límites legales, sino también para decidir cuándo procede la imposición de la sanción adicional de suspensión. A esta conclusión se llega invocando el *adagio ubi lex non distiguit, nec nos distinguere debemus* (que a juicio del Ministerio Fiscal justificaría la aplicación del art. 69 LSV no sólo a la graduación de las multas, sino también a la imposición de la sanción adicional de suspensión) y el art. 5.3 LOPJ, en la medida en que mediante los criterios de graduación del art. 69 LSV se llegaría a una interpretación del art. 67.1 LSV conforme con la Constitución. No niega el Fiscal General del Estado que el art. 67.1 LSV contiene conceptos normativos indeterminados, pero seguidamente afirma —con cita de la STC 116/1993— que ello no lleva directamente a la inconstitucionalidad del precepto, sino a un juicio de legalidad —en todo caso ajeno al proceso constitucional— sobre si en cada caso concreto, el órgano administrativo ha motivado con suficiencia (como le exi-

ge el art. 138.1 LPC) la extensión de la sanción. Afirma el Ministerio Fiscal, admitiendo expresamente el criterio del órgano judicial, que la duda de constitucionalidad no versa sobre la garantía formal del art. 25.1 CE (*lex praevia*) sino sobre la garantía material (*lex certa*). Sentada esta premisa, el Ministerio Fiscal alega que, por definición, las «sanciones facultativas» albergan para el ciudadano un grado de inseguridad mayor que las sanciones imperativas, pero que no por ello serían inconstitucionales, pues «el conductor que infringe la ley sabe que sus representantes legítimos han previsto para su conducta una sanción imperativa de multa y otra facultativa de suspensión del permiso de conducir». Ninguna sorpresa debería acarrearle al infractor el hecho de que se le imponga la sanción de suspensión, siempre que se encuentre debidamente motivada. Por lo demás, la técnica de la sanción facultativa tendría ya arraigo en nuestro Derecho y de ella serían expresión, entre otros, los arts. 67, 495 y 586 bis CP de 1995.

8. Por providencia de 7 de mayo de 2002, se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La resolución de la cuestión propuesta en este proceso requiere determinar si el segundo inciso del párrafo 1 del art. 67.1 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, infringe el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. El texto cuya constitucionalidad se cuestiona establecía literalmente lo siguiente: «En el caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse además la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses». En el Auto de planteamiento de la presente cuestión se hace referencia también al art. único, base octava, apartado 2, de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, de idéntica redacción a la del precepto que la articula (el art. 67.1.1, inciso 2, LSV). Es claro, sin embargo, que en este proceso constitucional de control de la Ley sólo es relevante la norma legal de la que depende la validez de la sanción impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no la «base» legislativa con la que —conforme al art. 82.2 CE— las Cortes Generales autorizaron la aprobación del texto articulado en el que se incluye el art. 67.1.1 LSV.

Sostiene el órgano judicial proponente que el inciso cuestionado (art. 67.1.1, inciso 2, LSV) consagra la discrecionalidad de la Administración en la imposición de la sanción de suspensión del permiso de conducir, lo que podría contravenir las exigencias de predeterminación normativa que derivan del principio de legalidad del art. 25.1 CE. A juicio del órgano judicial, en el art. 67.1.1 LSV no se establecen los supuestos o conductas a los que sea aplicable de una manera precisa y cierta aquella sanción; de forma que, aunque sólo podría imponerse cuando se tratase de infracciones graves y muy graves, sería posible que, en presencia de una infracción de una de estas clases, la Administración la imponga cuando estime oportuno, resultando incompatible la discrecionalidad en este caso conferida a la Administración con las exigencias de certeza y seguridad que derivan del mencionado art. 25.1 CE. En opinión del órgano judicial proponente, el precepto cuestionado no sólo prevé la discrecionalidad de la Administración en la individua-

lización de la duración de la sanción, que sería lo único admisible, sino que consagra la discrecionalidad en la imposición de dicha sanción, de modo que sería la Administración, y no la Ley, la que determinaría en qué casos y ante qué conductas procede su imposición. Tanto el Fiscal General del Estado como el Abogado del Estado defienden la conformidad del art. 67.1.1, inciso 2, LSV con el art. 25.1 CE.

2. Al art. 67.1.1 LSV se añadió un nuevo inciso (3) por medio del art. único, apartado E), de la Ley 5/1997, de 24 de marzo. Este nuevo inciso establecía que «en el supuesto de infracciones muy graves esta sanción [suspensión del permiso de conducir] se impondrá en todo caso». Más recientemente, el art. único, apartado 27, de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, ha dado nueva redacción al art. 67.1.1 LSV que ahora fija las multas en la nueva unidad monetaria (euro) y presenta leves modificaciones de redacción respecto al texto anterior. En lo que importa para este proceso constitucional, el art. 67.1.1, incisos 2 y 3, LSV dispone en su redacción actual que: «En el caso de infracciones graves podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción por el tiempo de hasta tres meses. En el supuesto de infracciones muy graves se impondrá, en todo caso, dicha sanción por el período de hasta tres meses como máximo». Si bien la modificación del art. 67.1.1 LSV guarda estrecha relación con la duda de constitucionalidad que se nos ha planteado, hemos de considerarla irrelevante en este proceso de control concreto de la Ley. Recuérdese que, según se expuso en los antecedentes, la presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso contencioso-administrativo donde se ha de juzgar la validez de una concreta sanción de suspensión del permiso de conducir. A juicio del órgano proponente de la cuestión, la sanción enjuiciada podría ser nula en tanto que aplicativa de un precepto legal de dudosa constitucionalidad, el art. 67.1.1, inciso 2, LSV. Lógicamente, ese juicio de validez consiste en el cotejo de la sanción impuesta con el precepto aplicado, en los términos en que estaba vigente al tiempo de cometerse la infracción sancionada, esto es, sin el inciso 3 introducido en 1997 y parcialmente modificado en 2001. De manera que resulta ahora superflua toda consideración sobre si la nueva redacción del art. 67.1.1 LSV ha solventado las dudas de constitucionalidad que pendían sobre la redacción original de aquel precepto.

3. Centrado ya el objeto de este proceso constitucional, debemos comenzar por exponer la doctrina de este Tribunal sobre las exigencias que el art. 25.1 CE impone a la potestad sancionadora de la Administración.

Ya en la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, declaramos que el art. 25.1 CE «incorpora la *regla nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas

sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término "legislación vigente" contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora». Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras, en las SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 4; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3; 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 6/1994, de 17 de enero, FJ 2; 133/1999, de 15 de julio, FJ 2; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; y 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 6.

En concreto, en relación con la garantía material a que se encuentra sujeta la potestad sancionadora de la Administración, hemos precisado que la predeterminación normativa supone la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) las conductas infractoras y conocer de antemano a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción de que pueda hacerse merecedor el infractor (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; y 133/1999, de 15 de julio, FJ 2).

Asimismo, con referencia a la garantía formal también ha señalado este Tribunal que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad. No obstante, el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (entre otras, SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). Ello significa, como afirmamos en la STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2, que «la reserva de Ley no excluye en este ámbito 'la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley' (STC 83/1984). Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta anti-jurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988, FJ 9). En definitiva, como ya dijimos en nuestra STC 305/1993, el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley».

Así pues, y pese al carácter relativo que ofrece respecto del ámbito estrictamente penal, la cobertura legal de la potestad sancionadora administrativa es imprescindible y, como este Tribunal ha afirmado, resulta vul-

nerada —y, por tanto, también el mandato del art. 25.1 CE— no sólo a través de la regulación de infracciones y sanciones exclusivamente por vía reglamentaria, sino también cuando, dejando aparte las relaciones de sujeción especial, se produce «la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras» (STC 42/1987, FJ 2).

4. De lo expuesto hasta aquí se deduce que la doble garantía impuesta por el art. 25.1 CE no se refiere sólo a la tipificación de las infracciones, sino también, y en igual medida, al establecimiento de las sanciones aplicables. Así lo ha afirmado este Tribunal cuando, en la STC 29/1989, de 6 de febrero, nos referimos a una norma sancionadora (el art. 13 del Decreto 3632/1974), que consideramos vulneradora del art. 25.1 CE, al no establecer un límite máximo en relación con las multas a imponer en el caso de infracciones muy graves: «la expresión 'en adelante', contenida en el precepto últimamente citado, debe entenderse derogada por la Constitución, ya que introdujo un elemento de indeterminación de la sanción administrativa imponible que resulta incompatible con el alcance material del principio de legalidad enunciado en el art. 25.1 de la Constitución. En otros términos, aquella expresión no satisface las exigencias de *lex certa* ... integrante del derecho fundamental garantizado por la citada norma constitucional» (FJ 3). Igualmente, en la STC 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5, declaramos que «las sanciones, y no sólo las infracciones, se encuentran sometidas al principio constitucional de legalidad», incluyendo la fijación de la cuantía de las multas, razón por la cual consideramos que «el aumento de la cuantía de la sanción pecuniaria introducido por el Real Decreto mencionado debía haberse realizado por ley, pues constituye una modificación cuantitativa de la sanción que no goza de la cobertura legal necesaria».

Aun más, este Tribunal ha señalado que la garantía de *lex certa* no resulta satisfecha tan sólo mediante la tipificación de las infracciones y la definición y, en su caso, graduación de las sanciones que pueden ser impuestas a los infractores, realizadas por la ley, sino que, además, es elemento esencial y lógico de dicha garantía la determinación de la correlación necesaria entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; y 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3).

Partiendo de las anteriores consideraciones, hemos de dilucidar a continuación si, como sostiene el órgano judicial proponente, el art. 67.1.1, inciso 2, LSV, no cumple con las exigencias de la garantía material o si, por el contrario, satisface suficientemente el requisito de la predeterminación normativa en cuanto a la sanción de suspensión del permiso de conducir que en dicho precepto se contempla.

5. El examen del régimen sancionador contenido en la Ley de seguridad vial, al tiempo de imponerse la sanción impugnada en el recurso contencioso-administrativo del que trae causa el presente procedimiento de declaración de inconstitucionalidad, permite apreciar que la definición de las infracciones graves y muy graves se encontraba recogida en el art. 65 (luego modificado por el art. único de la Ley 5/1997, de 24 de marzo, por el art. 6.3 de la Ley 43/1999, de 25 de noviembre, y por el art. único, apartado 26 de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre). El apartado 4 de dicho precepto

definía las infracciones graves, enunciando concretas conductas contrarias a las normas de circulación, y su apartado 5 identificaba las infracciones muy graves en los siguientes términos: «Tendrán la consideración de muy graves las infracciones a que hace referencia el número anterior, cuando concurren circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características y condiciones de la vía, las condiciones atmosféricas o de visibilidad, la concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios, especialmente en zonas urbanas y en poblado, o cualquier otra circunstancia análoga que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las graves en el momento de cometerse la infracción».

El órgano judicial proponente no ha sostenido en ningún momento que los tipos de infracciones graves y muy graves tipificados por el art. 65 LSV en sus apartados 4 y 5 resultarían contrarios a las previsiones del art. 25.1 CE. La tacha de inconstitucionalidad la sitúa exclusivamente en el art. 67.1.1, inciso 2, LSV, que autoriza la imposición de la sanción adicional de suspensión del permiso o licencia de conducir —además de la multa correspondiente— tanto para las infracciones graves como para las muy graves, sin incluir precisión alguna sobre las circunstancias o supuestos en que cabe imponerla —«podrá imponerse además», dice el precepto—, lo que, a juicio del órgano judicial, parece consagrar la discrecionalidad de la Administración en la elección de este tipo de sanción, que podrá imponerla sin criterios ciertos, fijados legalmente, ya que éstos dependerán de las opiniones o juicios de la autoridad administrativa de que se trate. En definitiva, lo que se discute es la habilitación contenida en el precepto referido, que autoriza a la Administración para ponderar en qué casos procede añadir a la sanción pecuniaria la suspensión del permiso de conducir durante un plazo determinado, de forma que esta sanción no se vincula de manera automática por la Ley a la comisión de alguna de las conductas previstas en los apartados 4 y 5 del art. 65 LSV, sino que su efectiva imposición quedaría remitida a la libre decisión del órgano administrativo competente.

6. Pues bien, aplicando la doctrina constitucional reseñada más arriba a la norma cuestionada debemos resaltar, ante todo, que la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta. Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3, que el establecimiento de dicha correspondencia «puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa»; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede «encomendada por entero a ella», ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio, lo cual, como hemos dicho anteriormente (con cita de la STC 42/1987), contraviene frontalmente las exigencias constitucionales.

Dicho esto, no resulta ociosa la comparación que tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado hacen entre el art. 67.1.1, inciso 2, LSV y determinados preceptos tanto del Código penal de 1973 como del actualmente vigente. Bien es cierto que los preceptos que se invocan no se refieren a supuestos homogéneos, pues unos contemplan las consecuencias accesorias de una pena (art. 129 CP de 1995), otros recogen la imposición de penas adicionales a una principal (arts. 67, 495 y 586 bis CP de 1973, y 226.2

y 233.1 CP de 1995) y, finalmente, otros regulan penas específicamente definidas para faltas típicas singularizadas (art. 621.4 CP de 1995). Pero no lo es menos que todos ellos presentan un paralelismo evidente entre sí y con el precepto enjuiciado: en efecto, en todos los casos se trata de penas o medidas de imposición potestativa por el órgano judicial que esté conociendo de la causa —al igual que sucede en el supuesto que nos ocupa con la sanción de suspensión del permiso de conducir—, que deberá decidir no sólo sobre su efectiva imposición ante cada caso enjuiciado sino, también, sobre su extensión temporal o cuantitativa, dentro de los límites marcados por la Ley penal. Por consiguiente —y ésta es la consecuencia relevante que se extrae de la comparación planteada—, la atribución al órgano sancionador de una facultad discrecional de apreciación para decidir la imposición de tales penas o medidas no es algo extraño en el ordenamiento punitivo español, y cuenta con antecedentes precisos en la esfera penal, cuyas garantías son trasladables —con algunos matices— al ámbito sancionador administrativo.

7. Llegados a este punto, debemos dilucidar si la configuración legal de la libertad de apreciación discrecional que concede a la Administración el art. 67.1.1, inciso 2, LSV, por encontrarse debidamente delimitada, resulta constitucionalmente admisible o si, por el contrario, presenta una amplitud tal que la hacen incompatible con las exigencias de *lex certa* y *lex previa* impuestas por el art. 25.1 CE, al no ofrecer al ciudadano la suficiente previsibilidad sobre su imposición.

En primer lugar, a tenor de lo dicho, hay que entender que la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir a que se refiere el reiterado precepto se encuentra definida con la necesaria precisión en la Ley, que establece también su límite temporal. En efecto, dicha sanción, adicional a la de multa, sólo puede ser impuesta en relación con las infracciones graves y muy graves, pero no con respecto a las infracciones leves (que son todas las no identificadas expresamente como graves y muy graves en el art. 65.4 y 5 LSV), siendo el plazo máximo de duración de la sanción de tres meses. De manera que el legislador ya ha acotado un primer ámbito de conductas donde es previsible la imposición de la sanción de suspensión, en concordancia con la exigencia de predeterminación normativa que emana del art. 25.1 CE.

Por otra parte, el hecho de que la sanción pueda imponerse con carácter potestativo y no obligatorio, tanto para las infracciones graves como para las muy graves, sin que el propio art. 67.1 LSV fije unos criterios específicos que sirvan como orientación para decidir sobre su imposición y graduación, no supone la consagración legal de una inadmisibles discrecionalidad a favor de la Administración sancionadora. En efecto, la habilitación legal por la que se faculta a la Administración para determinar la imposición y ponderar el alcance de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir no es ni totalmente discrecional ni enteramente libre, pues la regla del art. 67.1.1, inciso 2, LSV, aparte de restringida en su aplicación a la comisión de una infracción grave o muy grave, ha de coherarse con el art. 69.1 de la misma Ley, en el que se establecen los criterios que han de servir para graduar, en general, las sanciones previstas en la Ley y, por consiguiente, también las del precepto cuestionado: gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado. Como se dijo en la STC 14/1998, de 22 de enero, en relación con un precepto similar de la Ley de caza de Extremadura (FJ 10), son «criterios perfectamente definidos y objetivados que condicionan nor-

mativamente la actuación de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de la decisión que, en cada caso, hubiese alcanzado».

No altera esta afirmación el argumento del órgano proponente sobre la posible confusión de parte de los criterios del reseñado art. 69.1 LSV con los que el art. 65.5 de la misma Ley establece para la tipificación de las infracciones muy graves, lo que, a su entender, puede determinar que la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir sólo se acuerde en los supuestos de dichas infracciones, pese al mandato del legislador, que la prevé también para las graves. Ya hemos expuesto anteriormente que el art. 65.5 LSV tipifica las infracciones muy graves en atención a la concurrencia de circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características y condiciones de la vía, las condiciones atmosféricas o de visibilidad, la concurrencia simultánea de vehículos y otros usuarios, u otras análogas. Pues bien, estas circunstancias no se pueden considerar coincidentes con el «peligro potencial creado» del art. 69.1, ya que hacen referencia a una abstracta situación de peligro existente en el propio desarrollo de la circulación, con ocasión de la presencia de alguna o algunas de ellas, y con independencia de la actuación del infractor, mientras que, en el caso del art. 69.1, el peligro que se toma en consideración para graduar las sanciones es el originado por la propia conducta infractora del sancionado. De esta constatación se sigue que no existe entre ambas normas la coincidencia de criterios apuntada por la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad.

En definitiva, integrado el contenido del art. 67.1.1, inciso 2, con el art. 69.1 LSV, se puede concluir —coincidiendo con lo declarado en la STC 14/1998—, que aquél cumple con las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los arts. 25.1 y 9.3 CE, pues la imposición de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, cuya actuación se encuentra condicionada, por una parte, por la existencia de una conducta tipificable como infracción grave o muy grave, y, por otra, por la concurrencia de los criterios preestablecidos en el art. 69.1 LSV.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a nueve de mayo de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.