

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

CASINO RUBIO, Miguel: *La increíble historia del deber de identificar al conductor infractor*, Cuadernos Civitas, Aranzadi, Pamplona, 2010, 245 págs.

I

La potestad sancionadora en materia de seguridad vial o, para ser más claros, de tráfico hace muchos años que busca su identidad. Sufre, por un lado, una parte de los problemas generales de la potestad sancionadora pública, en la que, cada vez, se ha introducido un debate sobre los medios y todos los tradicionales resultan súbitamente insuficientes, y sufre, por otro lado, con su propia problemática.

Esta problemática propia —digámoslo claramente— apunta a una suerte de responsabilidad objetiva. Las denuncias de los agentes, las pruebas mediante aparatos establecidos al efecto para la detección de sustancias o el consumo de alcohol, la medición de la velocidad con radares fijos, móviles o con sistema de medición por tramos, están convirtiendo la potestad sancionadora en este ámbito en algo profundamente alejado de la concepción clásica de la potestad sancionadora y, desde luego, cada vez más alejado de los elementos culpabilísticos del derecho represivo.

Ahora se le une la tecnología, notificaciones electrónicas, publicaciones en diarios *ad hoc*, presunciones, pagos reductores con limitación real del derecho del recurso por la actitud propia del recurrente al consentir el pago y de la Administración liberada de la tramitación del expediente y convertida en un recaudador sin gran sentido.

Recientemente decían los periódicos nacionales con motivo de la silente reducción del número de denuncias que las «multas son necesarias». Parafraseando la vieja indicación de NIETO, pues como la potestad sancionadora es una lotería y las multas son necesarias, a lo mejor se ganaba más con el «reparto proporcional» de las sanciones entre todos los conductores. Todos cumplirían el objetivo. El número de multas se mantiene, el efecto intimidatorio se mantiene, la recaudación no cae, y esta sensación que tenemos los operadores jurídicos de que esto empieza a tener un sentido relativo no sería tan descabellada.

La historia reciente demuestra que este ámbito de la potestad sancionadora está abocado a vivir al margen de la concepción clásica de aquélla. El procedimiento, las garantías, los recursos, son elementos que «molestan» al verdadero objetivo y todos los esfuerzos procedimentales se han centrado en eliminar las molestias. Recordemos que primero cayeron la iniciación formal del procedimiento y la propuesta de resolución, luego las limitaciones reales de la prueba, y ahora, si pagas, pues realmente todo, porque la Administración evita, incluso, la tramitación del procedimiento y la revisión jurisdiccional se hace sobre una especie de acto ficticio que realmente va a dar mucho juego procesal.

La consecuencia es clara: el índice de estimaciones jurisdiccionales en materia de tráfico es real y proporcionalmente muy alto en relación con el resto de materias. Siempre me ha llamado la atención este dato, hasta que un periódico nacional aportaba el otro día algo que me parece explica todo: sólo se recurren judicialmente el 10% de las multas impuestas. Esto me hizo com-

prender que la potestad sancionadora en la materia gira sobre ese 90% que no formaliza el conflicto y paga, con más o menos ganas, la multa. De ahí que la nueva regulación realmente lo que hace es incentivar el pago con las reducciones.

En suma, un sector de la acción administrativa caracterizado por la reducción de las garantías, la ausencia o mitigación de la prueba, el tratamiento por modelaje de los expedientes, la ausencia real de contradicción y, en fin, un conjunto de elementos que realmente nos sitúan en un entorno de sanción objetiva por constatación de instrumentos, que es en lo que, en realidad, ha quedado la potestad sancionadora pública en esta materia.

Es cierto, sin embargo, que con ello se ha conseguido un altísimo nivel de recaudación y, modernamente, una importante reducción del nivel del número de accidentes de tráfico. Este efecto es el que siempre se pone en la mesa a la hora de avalar las «nuevas» líneas y el que reabre el problema de si el fin justifica los medios en un Estado de Derecho. Es claro, eso sí, que el problema que aquí se pone de manifiesto con una claridad meridiana es mucho más general y amplio que el de este sector de la actividad administrativa, pero es cierto también que aquí se aprecia nítidamente.

II

En el marco anterior se ha presentado tradicionalmente un «nudo»: la identificación del conductor. Realmente, el último vestigio de culpabilidad que le queda a esta potestad sancionadora. Y su resultado es, como señala el Prof. CASINO RUBIO, una «increíble historia».

El trabajo, exhaustivo y realmente muy bien construido, de CASINO demuestra las vueltas que hay que dar para que algo salga bien cuando no tiene un sentido muy claro. En el libro se hace un repaso de la regulación del deber de identificación del conductor en el Código de la Circulación hasta su regulación, por dos veces anotada, del artículo 72.3 del LTSV.

Estas idas y venidas de la regulación han proporcionado una errática jurisprudencia y, finalmente, una posición del propio Tribunal Constitucional que realmente sufren la crisis de la aplicación de los principios esenciales del Derecho penal (con los matices que sean necesarios) y la necesidad de conseguir el objetivo central de este ámbito sectorial de potestad pública. El tema, que desde luego no es menor, llega al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las soluciones son, en realidad, esencialmente garantistas.

El libro, cuya lectura resulta una delicia por el propio verbo del autor, va analizando regulaciones y jurisprudencia con gran minuciosidad y demuestra que se trata de un problema por resolver, por muchos pasos que en la materia se hayan dado.

La posición del Tribunal Constitucional de que es preciso efectuar algunas actuaciones para encontrar al conductor real del vehículo implica un conjunto de trámites que realmente «complican» el objetivo final. Se produce, y así lo relata claramente el autor, una colisión de situaciones. Por un lado, los pícaros y la multitud de empresas asociadas a los mismos, que encuentran en cada trámite administrativo la oportunidad de encontrar una causa de nulidad, y la de algunas Administraciones que han encontrado en la tipificación autónoma del deber de identificación la posibilidad real de «recalcar» al alza las tipificaciones y convertir cualquier infracción en una infracción grave. Ambas posiciones son igualmente rechazables y deben tratar de evitarse. La cuestión es cómo. Desde luego, sin convertir al pícaro en el único objetivo, porque realmente picaresca hay en ambas posiciones y la labor del legislador debe ser la de encontrar un equilibrio regulatorio que evite una y otra.

A partir de aquí, la solución pasa por el establecimiento de unos requisitos claros en lo que se refiere a la identificación. Es preciso conocer si incluye o no el número del documento de identidad (teniendo en cuenta que es una información que obra normalmente en poder de la propia Administración), qué documentos deben presentarse en caso de la relación mercantil, cómo se resuelve el rechazo por parte de la persona señalada, si es posible mantener el mismo régimen para extranjeros (de todo

orden) o si son necesarios requisitos adicionales. Realmente, estas cuestiones que forman parte de la práctica diaria nos sitúan ante un problema central: la configuración de la naturaleza del deber de identificación. Este deber de colaboración no puede ser una obligación de resultado, sino de cumplimiento de requisitos legales, pero, una vez cumplidos, el procedimiento administrativo común debe notificarse donde proceda (incluidos los diarios oficiales), olvidándose del primigenio supuesto infractor. Sin embargo, es frecuente que este punto del fracaso en la localización real del conductor se convierta en una identificación mal realizada. El avance, que tan bien refleja CASINO, está en la tipificación individual y separada de esta infracción, y en este campo debe rodearse la misma de las garantías autónomas suficientes para evitar esta sensación actual de que se trata de una infracción a medio camino entre su autonomía y la de elemento residual para los supuestos de fracaso en los sistemas normales de identificación.

Apunta CASINO, y realmente es la solución *de lege ferenda*, que si no somos capaces de conseguir la independización de este deber de colaboración y despojarlo de esa cierta consideración residual que en la actualidad tiene, lo razonable es acudir a la responsabilidad objetiva del titular del vehículo y dejar que sea el ámbito privado y civil el que ajuste las cuentas entre conductor y titular. Es cierto que éste es otro modelo y que su aplicación exige otra concepción que no forma parte del esquema actual. Nos limitamos a señalar que ésa es una alternativa teórica para solucionar algunos de los problemas que se intenta solucionar con la desfiguración del deber de identificación.

III

En síntesis, nos encontramos ante una monografía especialmente interesante para analizar la potestad sancionadora en materia de tráfico, curiosamente una de las más importantes cuantitativamente en el marco de la sociedad actual y que proyecta una imagen el conjunto de la potestad

sancionadora, que no es en absoluto desdenable.

El trabajo tiene la virtud de su concentración y su especificidad, lo que realmente le dota de una intensidad y profundidad, fundada en una exhaustiva jurisprudencia y doctrina legal, que justifican su recomendación y su lectura.

Alberto PALOMAR OLMEDA
Universidad Carlos III de Madrid