

www.notariosyregistradores.com

LA IDENTIFICACIÓN MEDIANTE DOCUMENTOS: EL PERMISO DE CONDUCCIÓN.

Joaquín Zejalbo Martín, Notario con residencia en Lucena (Córdoba).

PUBLICADO EN EL NUMERO 287 DEL BOLETÍN DE INFORMACIÓN DEL ILUSTRE COLEGIO NOTARIAL DE GRANADA. AMPLIACIÓN DEL TRABAJO INICIALMENTE PUBLICADO EN NOTARIOSYREGISTRADORES.COM EL 4 DE OCTUBRE DE 2007-

§ El Documento Nacional de Identidad

El DNI fue creado por el Decreto de 2 de marzo de 1944, su artículo 3º dispuso “en lo sucesivo constituirá el justificante de la personalidad individual, exigiéndose rigurosamente a tal fin”; con respecto a otros carnets o tarjetas expresó el Decreto “ que podrán servir para acreditar el empleo y condición del titular en el cargo, oficio o profesión a que se refieran, pero en modo alguno sustituirán al documento nacional, ni excusarán su adquisición”.

De lo expuesto retengamos el dato de que el Decreto no excluye otros medios de identificación, dos años más tarde, al reformarse la Ley del Notariado, el artículo 23 habla en plural de carnets o documentos, por lo tanto el documento nacional de identidad legalmente no era el único medio supletorio de identificación documental que podía existir.

El Decreto de 2 de marzo de 1944 fue derogado por el Decreto de 6 de febrero de 1976, que a su vez fue derogado por el vigente Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, que atribuye al DNI “valor, por si solo, para acreditar la identidad y los datos personales de su titular que en el se consignan, así como la nacionalidad española del mismo”.

El artículo 4 del Decreto de 6 de febrero de 1976 introduce un precepto que se reproduce en el artículo 1 del vigente Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre de 2005: “el número del DNI se adoptará como identificador numérico personal de carácter general”, ello va a suponer que el número del NIF, del Permiso de Conducción y el DNI de los españoles va a ser siempre el mismo, facilitando y agilizando la gestión administrativa. También consta el número del DNI en el pasaporte, así lo dispone el artículo 10 del Real Decreto 896/2003 , de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características.

La Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 25 de julio de 2006, BOE de 25 de agosto de 2006, declaró que el número del DNI, a través de su exclusividad, es un elemento esencial de identificación de las personas físicas y que por medio del pasaporte se podrá conocer y acreditar el número del Documento Nacional de Identidad, a los efectos de la identificación suficiente de su titular. Igual ocurre en el permiso de conducción cuyo número para los españoles es el de su DNI.

La Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, expresa que el DNI “tendrá, por si solo, suficiente valor para la acreditación de la identidad de las personas”. Insistimos en que de la legislación examinada no resulta que se atribuya, al DNI e incluso al pasaporte, para los españoles, el carácter de exclusivos medios de identificación; una prueba de ello es que el artículo 20 de esta Ley al regular la identificación de las personas admite a contrario sensu que la identificación pueda tener lugar mediante cualquier medio. El profesor del Derecho Procesal Francisco Alonso Pérez, coordinador de la obra “Manual del Policía”, Madrid, 2003, tercera edición, página 831, reconoce que a efectos de la Ley Orgánica para la Prevención de la Seguridad Ciudadana, el DNI tendrá por si solo suficiente valor para acreditar la identidad de las personas. También escribe: “pero ¿Qué ocurre cuando se trata de otra documentación, como puede ser el permiso de conducir o documentos de identidad de funcionarios, militares u otros similares?. En estos supuestos, los Agentes policiales deberán actuar analizando las circunstancias que concurran en cada caso, teniendo en cuenta que corresponderá a los funcionarios valorar las acreditaciones que a efectos de su identidad presente el sometido a la misma, así como realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o lugar donde se verifique el requerimiento”. En la práctica se admite el permiso de conducción como medio de identificación, los Tribunales así lo han reconocido, sin problema alguno, pudiendo citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valenciana, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 20 de Julio 2001 que literalmente nos dice: “ Por otro lado, es cierto que según aclara la Policía al actor se le identificó por el carnet de conducir al carecer del preceptivo DNI, pero no hay que olvidar que en aquel documento figura el DNI del interesado, y éste además, fue identificado no habiendo duda de su identidad”.

La sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 11 de marzo de 2004, en un procedimiento contra la seguridad del tráfico, en los antecedentes de hecho relata que “el acusado tras ser cacheado fue identificado por el carnet de conducir que portaba, sin que ello fuese objeto de debate alguno”.

§ El Permiso de Conducción

El permiso de conducción tiene su origen histórico en el artículo 5 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1900, publicado en la Gaceta de Madrid el siguiente día 20, por el que se aprobó el Reglamento para el servicio de coches automóviles para

carreteras. El 1 de junio de 1907 se aprobó a su vez por la Dirección General de Obras Públicas el modelo de certificado de aptitud, expedido por el Gobernador Civil de la provincia correspondiente con la firma del Ingeniero mas la foto y la firma del titular. El 23 de julio de 1918 se aprobó el Real Decreto para la circulación de vehículos con motor mecánico para las vías públicas de España. Como curiosidad podemos decir que la edad máxima para poder conducir era la de sesenta y siete años y que las mujeres estaban discriminadas por razón de su estado civil: las casadas necesitaban licencia marital para obtener el permiso de conducción, limitación que no afectaba a las solteras o viudas. El siguiente Decreto de 25 de septiembre de 1934 aún rige parcialmente.

Sobre el permiso de conducción contamos con la monografía de Tomás Cano Campos, titulada “El permiso de conducción en España: Significado y Régimen jurídico”, Madrid, 2002. El autor define al permiso en la página 73 “ como el acto administrativo (exteriorizado en el documento público de tal nombre) de carácter reglado y favorable, por el que la Administración declara que una persona cumple los requisitos subjetivos (aptitudes psicofísicas y condiciones técnicas) necesarias para ejercer lícitamente el ejercicio de la libertad de circulación en el vehículo de motor de que se trate”. En el año 2006 se editó el libro de F.J. García Gil titulado “El permiso de conducción”.

El permiso de conducción está regulado en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, cuyo artículo 58 dispone “que el conductor de un vehículo queda obligado a estar en posesión y llevar consigo su permiso o licencia para conducir valido, así como el permiso de circulación del vehículo y la tarjeta de inspección técnica o certificado de características y deberán de exhibirlo ante los Agentes de la autoridad que se lo soliciten de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine”.

Con relación a este precepto hemos de hacer dos precisiones de interés. En primer lugar, el conductor está obligado en el momento de la conducción a llevar consigo el permiso, sancionándose su incumplimiento, al contrario de lo que ocurre con el DNI, cuyo titular si bien estaba obligado conforme el artículo 12 del Decreto de 6 de febrero de 1976 a “llevarlo permanentemente consigo”, el Real Decreto de 20 de julio de 1979 derogó esta exigencia, no siendo sancionable el no llevarlo consigo como ha reconocido un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, publicado en la Revista de Documentación del Ministerio del Interior, Enero - Abril de 1994, páginas 66 a 68. **En consecuencia, a los conductores, en la práctica, le es más importante llevar consigo el carnet de conducir o permiso de circulación que el DNI, lo primero se exige, lo segundo no, y, además, el permiso de conducción puede ser medio de identificación.**

En segundo lugar, el artículo 26 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos dispone que, entre otros documentos, el permiso de circulación y la tarjeta de inspección técnica o certificado de características, no es necesario que sean originales, “pudiendo ser sustituidos por fotocopias si están debidamente cotejadas”.

Cano Campos, que es crítico con el precepto, añade: “En el plano institucional, la Revista Tráfico se ha pronunciado en diversas ocasiones a favor de la admisión y validez de las fotocopias cotejadas de todos los documentos que han de llevarse en el vehículo, incluido el permiso de conducción, citando los números 142 (mayo - junio de 2000) y 145 (noviembre-diciembre de 2000), páginas 50 y 52 respectivamente”. Cano opina que en el precepto debe referirse a las copia auténticas. Sin embargo en el número 158 de la revista “Tráfico”, editada por la Dirección General de Tráfico, enero-febrero de 2003, páginas 40 y 41, J.M. Menéndez publica un artículo titulado “Los papeles que hay que llevar”, en el que concluye: “Valen las fotocopias. Sólo para acreditar su existencia ante los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, las fotocopias del Permiso de Conducción, Permiso de Circulación, Tarjeta ITV, Seguro Obligatorio y autorizaciones especiales de conducción son válidas para la DGT siempre que sean compulsadas y esté identificado el organismo y persona que haga la compulsa. Para hacer la compulsa y están obligados a ellos -tras pagar el importe correspondiente- los fedatarios públicos (Notarios, etc.) y las unidades dependientes de la Jefatura Central de Tráfico; y pueden compulsar, pero no están obligados a ello, los ayuntamientos, fuerzas de vigilancia, administración autonómica y resto de órganos de la Administración Pública”.

Como complemento a lo expuesto reproducimos la contestación a una consulta sobre competencia para compulsar, contenida en el número 22 de la revista “El Consultor”- muy difundida entre los Secretarios y funcionarios de la Administración Local-, 30 de Noviembre de 2006, páginas 3957 y 3958: “ Nuestra opinión es que los Secretarios de Administración Local, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, carecen de facultades para certificar, compulsar, cotejar, etc., cualquier documento que no esté incluido en el apartado e) del citado precepto, es decir, los actos o resoluciones de la Presidencia, los acuerdos de los órganos colegiados decisorios así como los antecedentes, libros y documentos de la Entidad.

Somos conscientes que con harta frecuencia se presentan, incluso por organismos oficiales, documentos ajenos a cada Entidad local para su compulsa o cotejo por parte del Secretario de Administración local, lo cual nos parece improcedente. Pero habríamos de admitir (¡como no!) alguna excepción. Si una disposición de carácter general admitiese específicamente dicha facultad de compulsa o cotejo por parte del funcionario local se podría admitir tal función. Por ejemplo, nos referimos a una Resolución de 8 de junio de 1987 (BOE de 10 de julio), de la Dirección General de Transportes Terrestres que establecía normas para el visado de autorizaciones transporte y que dispone que los documentos que se presenten podrán ser compulsados por el Secretario del Ayuntamiento, entre otros funcionarios”.

También conviene citar la disposición adicional duodécima del Real Decreto Legislativo 339/1999, en su redacción dada por la Ley 17/2005, de 25 de Julio: “Reglamentariamente se establecerá el formato del permiso o licencia de conducción integrado en el DNI del conductor en el momento en que técnicamente

sea posible". El mensaje está claro: el permiso de conducción es un documento a extinguir, se integrará en el DNI.

Aunque el permiso de conducción es un documento público administrativo expedido por las autoridades del Estado español, su reglamentación obedece, como en muchas materias en un mundo cada vez más interdependiente, al Derecho Comunitario, que establece un modelo único, en cuanto afecta a la libre circulación de las personas, uno de los objetivos de los tratados fundacionales. La Directiva 91/439/CEE, de 29 de julio de 1991 del Consejo sobre el permiso de conducción, modificada por la Directiva 96/47/CE del Consejo de 23 de julio 1996, motivó la reforma que sobre la materia supuso el Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio, por el que se modificó el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.

Uno de los objetivos de la reforma consta en la exposición de motivos: "conseguir un mayor nivel de garantía de autenticidad, por su dificultad de falsificación o de producir alteraciones en los datos incorporados al documento".

En el debate celebrado en el Parlamento Europeo, en la sesión de 22 de febrero de 2005, el Diputado Leichtfried del PSE expresó: "hay que aceptar que hay países en los que el permiso de conducción no sólo se utiliza como certificado de autorización sino también como documento de identidad", sugiriendo que éste "permiso de conducción pueda utilizarse en todos los sitios como documento de identidad".

En el informe de la Comisión de Transporte y Turismo de la Unión Europea sobre la propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al permiso de conducción, fechado el 3 de febrero de 2005, se expone que uno de los objetivos era prevenir fraudes pues se utiliza "el permiso de conducción como medio de identificación... para abrir cuentas y reservar vuelos... y debería retirarse paulatinamente el modelo comunitario de permiso de conducción en papel... y solo deberían emitirse permisos de conducción cuyo formato sea el de una tarjeta de plástico del tipo de las de crédito, que ya se utilizan en algunos países de la Unión Europea". Cuando el Consejo de Ministros de la Unión Europea alcanzó el 27 de marzo de 2006 un acuerdo político sobre la propuesta antes citada, se informó de que con la nueva regulación del permiso de conducción europeo se "contribuirá a prevenir el fraude cuando los permisos de conducción se utilicen como documentos de identificación".

En la actualidad, el Derecho Comunitario está contenido en la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción (Refundición), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de diciembre de 2006, que derogó todas las Directivas anteriores.

La segunda Directiva citada exige entre otros extremos que en el permiso de conducción figuren el nombre y apellido del titular, fecha y lugar de nacimiento, fecha de expedición del permiso, designación de la autoridad que lo expide, el número de permiso, fotografía y firma del titular. La Orden del Ministerio del

Interior de 14 de octubre de 2004 estableció la implantación progresiva del permiso de conducción en formato de tarjeta de plástico.

El artículo 14 del Real Decreto 772/1997, por el que se aprobó el Reglamento General de Conductores requiere para obtener el permiso o licencia de conducción, tener la residencia normal en España o, de ser estudiante, demostrar la calidad de tal durante un periodo mínimo continuado de seis meses en territorio español, y haber cumplido la edad requerida. “A la solicitud firmada deberá acompañarse fotocopia del DNI en vigor, o, en su caso, del pasaporte, del Documento de Identificación de Extranjeros (NIE) que acredite su residencia normal o condición de estudiante durante el periodo exigido, en unión de los documentos originales que serán devueltos una vez cotejados”. Conforme a los artículos 17 y 19 estos mismos documentos, que volverán a ser cotejados, se presentaran ante la Administración cuando se solicite la expedición de duplicados o prorrogas de vigencia. En definitiva, la Administración al expedir el permiso que identifica al conductor, tiene en cuenta el documento identificador por antonomasia, el DNI, y atribuye para los españoles como número del permiso el mismo del DNI, y en el caso de residentes es el NIE, su expedición implica la conformidad de que la persona a la que se refiere el permiso es el titular del DNI que en el documento consta, así como que la foto y la firma le pertenece, pudiendo cotejarlos con anterioridad a su expedición.

En el procedimiento de solicitud, que puede efectuarse personalmente o por correo, el ciudadano deberá presentar –explica en su página web la Dirección General de Tráfico-, además de la documentación actualmente exigida, contenida en el artículo 15 del Real Decreto 772/1997, un nuevo documento, denominado talón foto, donde pegará una fotografía actualizada y tras rellenar los datos de identificación que se piden firmará en el recuadro destinado al efecto. Este documento será digitalizado y transmitido telemáticamente a los Servicios Centrales de la Dirección General de Tráfico, donde se extraerán foto y firma y se fusionaran con los datos biográficos del titular. La orden de fabricación se transmitirá telemáticamente a la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre. Allí, en un entorno de imprenta de seguridad, se imprimirán los permisos de circulación.

El futuro conductor pasa unas pruebas, donde es identificado por su DNI; en el informe de aptitud psicofísica, expedido por el Centro de Reconocimiento de Conductores autorizado, se adherirá una foto del solicitante –conforme a la Orden de 13 de mayo de 1986-, igual a las que se presenta en la solicitud, haciendo constar su DNI; todo lo expuesto confirma el control de la identidad, previo a la expedición del permiso.

Sobre la naturaleza de la actividad de los Centros Médicos reconocidos, dada su importante función identificadora al emitir el informe requerido, efectuamos las precisiones que exponemos a continuación. En el procedimiento administrativo de obtención o prórroga del permiso de conducción hay una fase de instrucción, cuyas actuaciones pueden ser de alegación, prueba e informe, pudiéndose haberse servido la Administración de su propia organización para obtener dichos informes; pero la solución preferida ha sido distinta, se acude a los Centros Médicos reconocidos: “estamos aquí, por tanto, ante un caso de ejercicio privado de

funciones públicas”, lo que ha reiterado la jurisprudencia de diversos Tribunales Superiores de Justicia, entre ellos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 24 de septiembre de 2004, última que conocemos. Como nos dice el Letrado del Consejo de Estado y Profesor de Derecho Administrativo David Blanquer en su obra “Curso de Derecho Administrativo”, I, páginas 275 a 282, Valencia, 2006, “a través de una suerte de delegación expresamente dispuesta por el Legislador sectorial competente, se atribuye al sector privado la realización de esas funciones materialmente públicas (reservándose la Administración la previa acreditación o habilitación de los que van a desempeñar las labores de verificación e inspección, y la resolución de los conflictos jurídicos que puedan plantearse entre los operadores del sector y las Entidades Colaboradoras).”

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2007, que declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración por muertes ocasionadas por la utilización de armas de fuego para cuyo concesión de licencia se tuvo en cuenta el informe erróneo emitido por un Centro Médico, ha constatado expresamente: “no debemos olvidar como ya hemos dicho, y es jurisprudencia reiterada, que por servicio público ha de entenderse toda actuación, gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa, que se ejerce, incluso por omisión o pasividad, con resultado lesivo, ya se realicen por funcionario público o por particular, al que, como ocurría en el caso de autos, se le había atribuido la gestión de determinadas actuaciones necesarias para la prestación de determinado servicio a prestar por la Administración, como es la concesión de la licencia de armas”. La conclusión es obvia: la identificación del titular efectuada por el Centro Médico reconocido, surte los mismos efectos que si hubiera sido realizada directamente por la Administración, el Centro Médico ejerce una función administrativa.

Conviene precisar que conforme al Real Decreto 522/2006, de 28 de abril – promulgado con la finalidad expresada en la exposición de motivos de cumplir el propósito gubernamental de “hacer más sencilla y amable la relación del ciudadano con la Administración General del Estado”-, no se exigirá a los efectos de la comprobación de los datos de identificación personal, a quién tenga la condición de interesado, la aportación de fotocopias del DNI o tarjeta de residencia, ya que dicha comprobación se realizará de oficio por el órgano instructor, de acuerdo con los datos de identificación que obren en sus archivos, base de datos u otros fondos documentales. Aunque en aquellos casos en que sea imprescindible acreditar de modo fehaciente los datos personales incorporados al DNI, se podrá comprobar los datos mediante un Sistema de Verificación de Datos de Identidad, siempre que preste su consentimiento el interesado, en caso contrario deberá aportar fotocopia de los documentos de identidad que se cotejaran con sus originales. Aclara el Decreto que “si de la comprobación efectuada resultara alguna discordancia con los datos facilitados por el propio interesado, el órgano instructor estará facultado para realizar las actuaciones procedentes para aclararlo”. En la ponencia presentada por Carlos Pulido Sánchez y José Antonio Peñas Carral en las VII Jornadas sobre Tecnología de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas, celebradas en el año 2002, titulada “Proyecto Perseo. Permiso de conducción en soporte plástico”, los autores escriben: “Si el subsistema de tratamiento encuentra problemas en algún paso del tratamiento, los talones fotos serán presentados a un usuario para su verificación visual”.

El Reglamento Técnico del aludido Sistema se aprobó por la Orden PRE/3949/2006, de 26 de diciembre, fijándose como fecha de operatividad el día 1 de enero de 2007.

En conclusión, ya no se exige en la solicitud de prórroga del permiso de conducción la fotocopia cotejada del DNI, pudiéndose aplicar en la primera expedición lo previsto en el Real Decreto 522/2006.

Pensamos que conforme al artículo 59 de la Ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, el acto final del procedimiento de solicitud de expedición o prórroga del permiso, como acto administrativo que es, tiene que ser notificado por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, cuya acreditación se incorporará al expediente, no procediendo la remisión del permiso por correo ordinario: esto no es una formalidad sin sentido sino una garantía de que el permiso llega a manos de su titular.

Independientemente de otros controles administrativos, el control de la autoría de la firma es implícito, al contrario que el control de la identidad de la foto, en los casos en que se obtenga el permiso de conducción por correo: resulta de la remisión por correo a la dirección dada por su titular, que ya ha sido identificado, de la documentación para su cumplimentación y posterior devolución a la Administración de Tráfico, que, expide el documento con la foto y firma prácticamente inalterables, debiendo tener constancia de su recepción por su titular.

Con arreglo a los criterios taxonómicos utilizados por el Catedrático de Derecho Administrativo y Registrador de la Propiedad J. González Pérez en su comentario al artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el permiso de conducción puede ser considerado como un documento público administrativo de exhibición, con una función de identificación personal de carácter especial, en cuanto afecta sólo a los conductores, aunque en España existen más de veinte millones de permisos de conducción. Por el contrario, el permiso de circulación es de carácter real, al identificar al vehículo.

La función identificadora de la persona del conductor que tiene el permiso de conducción -en otro caso no sería necesaria la foto y la firma- ha sido aprovechado por el legislador para aplicarla en otros ámbitos.

El artículo 85 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General nos dice que “la identificación del elector, se realizará mediante Documento Nacional de Identidad, pasaporte o permiso de conducir, en que aparezca la fotografía del titular o, además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia”.

La Junta Electoral Central siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Supremo considera que el artículo 85 no agota los medios de identificación citados, cabiendo el conocimiento directo de los miembros de la mesa electoral, Acuerdos

de 06-06-91 y 23-03-01. En igual sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 1989 expresó que “los medios establecidos en el artículo 85 de la LOREG no pueden considerarse como los únicos permitidos por la Ley para acreditar la identidad del elector, aunque sean los mas normales y adecuados, sino que cualquier medio puede ser admitido por la mesa electoral para llegar al conocimiento de la identidad del elector”, admitiendo la validez de un carnet universitario. El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 9 de junio de 1986 admitió la validez de los documentos (DNI, pasaporte o permiso de conducir) caducados si permiten la acreditación de la identidad del votante, en cuanto consta fotografía y firma del mismo.

El Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento en el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1988 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, dispone en el artículo 32.1 que “el destinatario o la persona autorizada que se haga cargo del envío postal tendrá que identificar su personalidad, ante el empleado del operador postal que efectúe la entrega, mediante la exhibición de su DNI, pasaporte, permiso de conducción o tarjeta de residencia, salvo notorio conocimiento del mismo”.

En el artículo 41 de esta disposición, al regular las notificaciones de órganos de la Administración, se dispone que el operador deberá hacer constar el número de DNI o documento que lo sustituya del receptor, que obviamente deben ser uno de los antes citados. El carnet de conducir administrativamente es un documento supletorio de identificación.

El artículo 32 de la vigente Orden de 9 de enero de 1979 dispone que para tener acceso a las salas de juegos, los visitantes deberán obtener en el servicio de admisión del casino una tarjeta de entrada que será facilitada previa presentación del DNI, pasaporte o permiso de conducción de vehículos si el solicitante es español. Igual reglamentación se contiene en el artículo 31 de la vigente Orden de 9 de enero de 1979, relativo al Reglamento del Juego del Bingo.

La Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registros y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, dispone en su anexo que se admiten como medios de acreditar la identidad de los españoles tanto el Documento Nacional de Identidad como el pasaporte y el permiso de conducción. La Orden anterior de 14 de febrero de 1992 no contemplaba el permiso de conducción.

La identificación por medio del permiso de conducción es normalmente admitida en la práctica judicial. La Ley de Enjuiciamiento Civil no regula directamente la cuestión. La Ley de Enjuiciamiento Criminal proporciona un margen de libertad en la admisión de medios de identificación, cuando al regular la denuncia en el artículo 268 dispone que se hará constar por la cédula personal o por otros medios que reputa suficiente el Juez o Tribunal o funcionario la identidad de la persona del denunciador. Igualmente, el artículo 373 dispone que si se “originase alguna duda sobre la identidad del procesado, se procurará acreditar ésta por cuantos medios fueren conducentes al objeto”. El artículo 762.7 expone que “en la

declaraciones se reseñará el documento nacional de identidad de las personas que las presten”. La legislación procesal es derecho supletorio de las normas administrativas de procedimiento.

En la práctica administrativa también es muy habitual la admisión del permiso de conducción como medio de identificación. Si examinamos los Boletines Oficiales de Municipios, Provincias Comunidades Autónomas nos podemos encontrar Resoluciones iguales o semejantes a la contenida en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 197, de 7 de octubre de 2005, página 9, en la que el Instituto Andaluz de la Administración Pública anuncia fecha, hora y lugar de celebración del primer ejercicio de unas pruebas selectivas para ingreso en un cuerpo técnico; disponiéndose que “ para entrar en el examen, en el momento del llamamiento, los opositores deberán identificarse necesariamente con el DNI, carnet de conducir o pasaporte o resguardo de sustracción o pérdida del DNI, certificado por la Policía Nacional o denuncia de robo o sustracción de DNI realizada ante la Policía Nacional en la veinticuatro horas anteriores a la realización del examen. Ningún otro documento distinto de los mencionados tendrán validez para acceder al aula de examen”.

Otra prueba de la admisión del carnet como medio de identificación en pruebas selectivas es el supuesto hecho que motivó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 15 de abril de 2005: a falta de DNI vigente, se admitía el caducado, el permiso de conducción y pasaporte para acreditar la identidad en el examen de acceso a la función pública.

Significativamente el Ayuntamiento de Madrid, que presta el servicio de oficina de acreditación para obtener el certificado digital, conforme a la Ley 59/2003, admite que se acredite la identidad no sólo por el DNI o pasaporte sino también por un permiso de conducción nuevo. El artículo 12 de dicha Ley admite para acreditar la identidad, además del DNI y pasaporte, “otros medios admitidos en derecho”.

En la práctica de la Administración es muy habitual que en las pruebas selectivas o en otras ocasiones en que se deba acreditar la identidad, se equipare el permiso de conducción al DNI y pasaporte. Ello ha generado una conciencia social, que forma parte de la realidad social, que el jurista debe tener en cuenta en la interpretación de las normas, artículo 3 del Código Civil. De hecho, los comercios y los bancos admiten el carnet de conducir para acreditar la personalidad del titular de la tarjeta de pago o realizar operaciones bancarias.

Esta realidad no es sólo española, pues, aparte de lo que diremos mas adelante, el mismo Parlamento Europeo en su página web indica que las visitas al Parlamento, exista o no sesiones plenarias, han de inscribirse previamente, acreditando su identidad mediante su tarjeta de identidad, pasaporte o permiso de conducción.

La utilización del permiso de conducción como medio de acreditación de la identidad ha sido admitida pacíficamente por la Jurisprudencia en las Sentencias que a continuación citamos. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 12 de enero de 2007 declaró: “no se discute en el presente supuesto la doctrina que tanto esta sala como los juzgados de lo

Contencioso - Administrativo con sede en la Comunidad Autónoma de Extremadura han aplicado en supuestos similares, donde personas de origen saharauí probaban su condición de españoles de origen mediante documentación consistente en el DNI, permiso de conducción y otras autorizaciones expedidas por los órganos españoles. En igual sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 25 de abril de 2007. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 28 de marzo de 2001 en un procedimiento penal declaró: “por su parte, el permiso de conducir, ya circunstanciado, no sólo constituye documento oficial sino que también es, subsidiariamente, instrumento de identificación de la persona a cuyo favor se otorga”. Esta Sentencia cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2001 que declaró: “el que, en ocasiones, y siempre de un modo esporádico y subsidiario, puede servir el permiso de conducción de instrumento de identificación de la persona en cuyo favor se otorga, no empaña ni disminuye el destino y razón fundamental a cuya creación obedece”.

De todo lo expuesto hasta ahora se puede colegir que el permiso de conducción es un documento con retrato y firma expedido por la autoridad pública que identifica a la persona del conductor y que nuestro ordenamiento lo admite literalmente en cuatro supuestos, ya expuestos, como medio de identificación, habiendo reconocido la jurisprudencia y doctrina dicha función identificatoria, aunque sea de forma subsidiaria; por lo tanto, encaja el permiso de conducción en la hipótesis del artículo 23 de la Ley del Notariado, es un medio supletorio de identificación como constató en los Fundamentos de Derecho la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de junio de 2006, sin rechazar su utilización. En una Resolución anterior, la de 26 de octubre de 2000, la Dirección General admite que el Juez compareciente, en caso de falta de conocimiento por el Notario, puede ser identificado no solo por su Documento Nacional de Identidad sino también por “cualquier otro documento oficial, de los establecidos para identificar a la persona”.

Con el nuevo modelo de permiso de conducción, adaptado al Derecho Comunitario, quedan desvanecidas las razones expuestas por el Consejo General del Notariado, en la Circular 1/2003, con prudente criterio, en primer lugar, para no considerar el permiso como documento hábil de identificación de la persona, por no reunir las garantías materiales necesarias; sin embargo, la segunda razón, no atribución por el permiso de ninguna virtualidad identificativa a su titular, es desmentida en la actualidad por la legislación y jurisprudencia citadas, aunque debemos reconocer que se expedían en el año 2003 sin que estuviesen firmadas por el titular, por lo que se incumplía el artículo 23 de la Ley del Notariado. De la jurisprudencia penal examinada resulta que las falsificaciones más habituales en el permiso de conducción han tenido lugar mediante la sustitución de la fotografía o a través del intento de canje de un permiso de conducción extranjero falsificado. En muchos de estos últimos supuestos no existe usurpación o creación de una identidad ficticia, que es la misma, sino el propósito de eludir los gastos y exámenes que llevan consigo la obtención de un permiso de conducir.

Rodríguez Adrados al estudiar el tema en la obra “Nueva Legislación Notarial Comentada” Tomo I, Colegio Notarial de Madrid, Madrid, 2007, escribe, “Los documentos de identificación tienen que ser oficiales, originales y de ese fin identificatorio, fundamentalmente el Documento Nacional de Identidad y los Pasaportes”.