

¿ES UNA SANCIÓN LA RETIRADA DE PUNTOS DEL PERMISO DE CONDUCIR?*

TOMÁS CANO CAMPOS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN POR PUNTOS: 1. *La regulación del sistema*. 2. *Breve referencia a algunas experiencias de Derecho comparado*. 3. *La discutida naturaleza jurídica de la pérdida de puntos*.—III. ¿REVOCACIÓN DEL PERMISO POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES A LAS QUE SE SOMETE?—IV. ¿REVOCACIÓN DEL PERMISO POR PÉRDIDA DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU OTORGAMIENTO?: 1. *La pérdida de vigencia del permiso de conducir por la retirada de todos los puntos como revocación por pérdida sobrevenida de los requisitos para conducir*. 2. *Inconsistencia de la construcción*. 3. *La verdadera pérdida de vigencia del permiso por desaparición de los requisitos exigidos para su otorgamiento*.—V. ¿ES UNA SANCIÓN LA PÉRDIDA DE PUNTOS?: 1. *El concepto amplio de sanción: crítica*. 2. *El concepto de sanción administrativa en nuestro Derecho*. 3. *El carácter materialmente sancionador de la retirada de puntos*. 4. *La opinión de la jurisprudencia*.—VI. CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este trabajo analiza exhaustivamente la naturaleza jurídica de la pérdida de puntos del permiso de conducir. Transcurridos casi cinco años desde su implantación en nuestro país, el funcionamiento del sistema es bien conocido, pero no está claro, sin embargo, si la pérdida de vigencia del permiso como consecuencia de la retirada de todos los puntos constituye una revocación de la autorización para conducir por incumplimiento de las condiciones a que se somete o por la pérdida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, o si, por el contrario, tanto la retirada de puntos como la revocación del permiso constituyen, más bien, una medida de carácter sancionador. El autor, en un detenido estudio de la figura, inexistente hasta el momento, destaca la inconsistencia que presenta la primera explicación dogmática y, tras analizar detenidamente el concepto de sanción administrativa en nuestro Derecho, ofrece una serie de argumentos que apuntan al carácter punitivo de la figura tal y como está configurada actualmente en nuestro ordenamiento jurídico.

Palabras clave: permiso de conducir; pérdida de puntos; revocación; pérdida de vigencia; sanción.

ABSTRACT

This study thoroughly examines the legal nature of the loss of driver's license points. After nearly five years since its development in our country, the operation of the system is well known. However, it is not clear, if the loss of validity of the license, as a result of the withdrawal of all the points, is, on the one hand, a revocation of the authorization to drive because of the breach of the conditions to which it is submitted or because of the loss of the requirements which determined the granting of the license or, if, on the other hand, the withdrawal of points with the revocation of the license could better be considered a penalty measure. The author, in a careful study, highlights the inconsistency which the first dogmatic explanation presents and, after carefully analyzing the concept of administrative penalty in our law, offers a series of arguments pointing to the punitive nature of the figure as it is currently set out in our legal system.

Key words: driving license; loss of points; revocation; loss of validity; sanction.

* Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación del Estado (DER 2009-13764)».

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo xx, la industria del automóvil y las políticas públicas relativas al tráfico rodado han tenido diversas motivaciones. En los años cincuenta, el reto era producir y proteger la producción de vehículos de motor; en los sesenta, el desafío era el diseño de los automóviles; en los años de la crisis petrolífera, el consumo de combustible; en los últimos años del siglo xx, los dos nuevos retos radican en la seguridad vial y en la preocupación ecológica¹. Estos últimos, junto a otros problemas íntimamente relacionados (congestión, contaminación atmosférica y acústica, accesibilidad y movilidad en las ciudades, etc.), son, también, los retos actuales de la regulación jurídica del tráfico rodado y de uno de los instrumentos más importantes de que se sirve: el permiso de conducir.

La razón, por lo que se refiere a la seguridad, es clara. El siglo xx se ha cobrado en nuestro país más de 250.000 muertos y 14 millones de heridos como consecuencia de los accidentes de tráfico. En el mundo han fallecido por ello más de 35 millones de personas y resultado heridas más de 1.000 millones. En la Unión Europea mueren cada año unas 40.000 personas y resultan heridas 1.700.000, a lo que debe sumarse, por frío que resulte, el gran coste económico de la siniestralidad vial: más de 160 millones de euros al año en la Unión Europea, lo que representa un 2% del PNB². España es uno de los países con mayor índice de siniestralidad, pues mueren anualmente casi 5.000 personas como consecuencia de los accidentes de circulación, aunque en los últimos años la cifra se ha reducido considerablemente.

Ante dicha situación, el Gobierno español, junto a otras medidas como la instalación de radares fijos en las carreteras, las campañas de publicidad, los controles de alcoholemia, etc., y siguiendo el ejemplo de otros países europeos, decidió impulsar la implantación en nuestro país del denominado permiso de conducción por puntos, lo que, finalmente, tuvo lugar con la aprobación de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regulan el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el 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 (en lo sucesivo, LTSV), que entró en vigor el 1 de julio de 2006.

¹ Ramón TAMAMES y Antonio RUEDA (2008), *Estructura económica de España*, 25.ª ed., Madrid, Alianza Editorial.

² *Vid.* la Comunicación de la Comisión sobre el Programa de acción europeo de seguridad vial (http://europa.eu/legislation_summaries/transport/road_transport/l24257_es.htm).

La eficacia del sistema, según parece, no se ha hecho esperar, pues desde su implantación en 2006 el número de muertes y accidentes se ha reducido casi a la mitad, aunque lógicamente la causa de ese espectacular descenso no reside únicamente en el permiso de conducir por puntos³. Transcurridos cinco años desde su implantación el funcionamiento del sistema es bien conocido, pero no está clara, sin embargo, la naturaleza jurídica de la retirada de puntos y, en su caso, de la declaración de la pérdida de vigencia del permiso como consecuencia de la pérdida total de puntos⁴. Las pocas referencias doctrinales existentes al respecto sostienen que estamos en presencia de una revocación de la autorización para conducir por incumplimiento de las condiciones a que se somete o por pérdida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, mientras que las escasas resoluciones judiciales que hasta el momento se han referido a ello abogan, más bien, por su carácter sancionador. Estas discrepancias, así como la escasísima atención de que la figura ha sido objeto por parte de los juristas, justifican —entendiendo— la realización de un estudio más completo que trate de ofrecer una explicación fundada sobre un tema de una indudable relevancia práctica y dogmática, y que afecta como pocos a tantos ciudadanos.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN POR PUNTOS

1. *La regulación del sistema*

El permiso de conducción por puntos fue introducido en nuestro país, como se acaba de señalar, por medio de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regulan el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el Texto articulado de la Ley de tráfico⁵. La pos-

³ Según los datos de la DGT, en 2005 se produjeron 91.187 accidentes y fallecieron 4.442 personas (3.652 en carretera); en 2006 fallecieron 4.104 personas (3.367 en carretera) en 99.797 accidentes; en 2007 los accidentes fueron 100.508 y los muertos 3.823 (3.082 en carretera); en 2008 hubo 3.100 muertos (en carretera 2.466) en 93.161 accidentes; en 2009 fallecieron 2.714 personas (2.130 en carretera) en 88.251 accidentes. En 2010 sólo se tienen los datos de los fallecidos en carretera: 1.730 personas, cifra similar a la de 1963, en que el parque de vehículos era de 1,7 millones, frente a los 31 millones actuales

⁴ La normativa de tráfico prevé en realidad dos tipos de autorizaciones para conducir, el permiso (y sus distintas clases) y la licencia de conducción, cuya diferencia radica únicamente en el tipo de vehículos que uno y otra habilitan a conducir (arts. 60 LTSV y 1 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores; en adelante, RGCond). En el texto utilizaré únicamente el término permiso, pero lo que se dice también resulta de aplicación a la licencia de conducción.

⁵ Una explicación exhaustiva del sistema según dicha Ley, en Francisco Javier FUERTES LÓPEZ (2006: 15 y ss.).

terior Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se reforma dicho Texto articulado en materia sancionadora, también ha modificado algunos aspectos del sistema, reduciendo el número de las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos de los 27 supuestos originarios a los 19 actuales. La regulación del permiso por puntos está un tanto dispersa y desordenada en la LTSV. Se contempla en el artículo 60.4, 5 y 6 (sobre las autorizaciones para conducir), en los apartados 6, 7 y 8 del artículo 63 (relativo a la pérdida de vigencia de las autorizaciones) y en los Anexos II (que contempla las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos), III (sobre los cursos de sensibilización y reeducación vial) y IV (que prevé el cuadro de sanciones y pérdida de puntos por exceso de velocidad).

Con arreglo al nuevo sistema, la vigencia del permiso o licencia de conducir no sólo se condiciona, como hasta ahora, al mantenimiento de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidos para su otorgamiento (art. 63.3 y 4 LTSV), sino también a que «su titular no haya perdido su asignación total de puntos» (art. 60.4 LTSV). Según las referidas normas, a los titulares de un permiso de conducción se les asigna inicialmente un saldo de 12 puntos, salvo que el permiso tenga una antigüedad no superior a tres años, en cuyo caso el saldo inicial de puntos asignados es sólo de 8. También se les asignan 8 puntos a los titulares que obtengan un nuevo permiso, tras haber perdido todos los puntos asignados inicialmente. En tales casos, los titulares del permiso también pueden llegar a contar con 12 puntos si durante dos años no son sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos. Quienes partan inicialmente con 12 puntos pueden alcanzar hasta un máximo de 15, pues si durante los tres primeros años no son sancionados en firme recibirán 2 puntos como bonificación y 1 más en los tres años sucesivos. El crédito de puntos es único para todas las autorizaciones administrativas de las que sea titular el conductor, es decir, para todos los permisos cualquiera que sea su clase: A1, B, B+E, C1, C, D1, etc.

Pues bien, el número de puntos inicialmente asignado se verá reducido de forma automática como consecuencia de cada sanción firme en vía administrativa que se imponga por la comisión de una serie de infracciones graves y muy graves, relacionadas siempre con la conducción de un vehículo para el que se exija permiso o licencia de conducción, previstas en los Anexos II y IV de la LTSV, y que van desde los 2 a los 6 puntos: conducir con tasas de alcohol superiores a las reglamentariamente establecidas, incumplir la obligación de someterse a las pruebas de alcoholemia, conducir de forma temeraria, arrojar a la vía o a sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o

provocar accidentes, no respetar las señales de los agentes de tráfico, no mantener la distancia de seguridad con el vehículo precedente, no hacer uso del cinturón de seguridad, exceso de velocidad, etc. Sin embargo, no se perderán más de 8 puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que se cometan algunas infracciones muy graves, y en concreto: el incumplimiento de los límites de velocidad, la conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, la negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o de detección de tales sustancias, la conducción temeraria, la circulación en sentido contrario, las competiciones y carreras de vehículos no autorizadas, la conducción de vehículos con inhibidores de radar y el exceso en más del cincuenta por ciento en los tiempos de conducción.

Además, en caso de pérdida parcial de puntos, se puede recuperar el crédito inicial de 12 si transcurren dos años sin haber sido sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de las infracciones que acarreen la pérdida de puntos, salvo que se trate de infracciones muy graves, en cuyo caso será preciso estar tres años sin ser sancionados. También se pueden recuperar los puntos perdidos parcialmente, pero hasta un máximo de 6 y por una sola vez cada dos años, realizando un curso de sensibilización y reeducación vial, salvo los conductores profesionales, que podrán realizar dicho curso con una frecuencia anual⁶. La pérdida parcial o total, así como la recuperación de los puntos asignados, afectarán al permiso o licencia de conducción cualquiera que sea su clase.

Por otro lado, cuando se pierda el saldo total de los puntos asignados, la Administración, en el plazo de los quince días siguientes, notificará al interesado la resolución declarando la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción⁷. El titular puede obtener una nue-

⁶ Según la DA 3.^a LTSV: «Se entiende por conductor profesional, a efectos de lo dispuesto en la presente Ley, toda persona provista de la correspondiente autorización administrativa para conducir, cuya actividad laboral principal sea la conducción de vehículos a motor dedicados al transporte de mercancías o de personas, extremo que se acreditará mediante certificación expedida por la empresa para la que ejerza aquella actividad, acompañada de la correspondiente documentación acreditativa de la cotización a la Seguridad Social como trabajador de dicha empresa. Si se trata de un empresario autónomo, la certificación a que se hace referencia en el párrafo anterior será sustituida por una declaración del propio empresario».

⁷ La redacción originaria de la LTSV no hablaba de pérdida de vigencia por desaparición de los requisitos exigidos para el otorgamiento de las autorizaciones, sino de revocación. El concepto estricto de revocación como retirada de un acto por razones de oportunidad, sostenido por algunos autores, quizá motivó que el RGCond de 1997 y la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma de la LTSV, sustituyeran la expresión originaria «revocación» por la de «pérdida de vigencia», que es la expresión que el Consejo de Estado, en su dictamen 982/1997, de 10 de abril de 1997, al proyecto de RGCond de 1997, consideró más correcta. El término pérdida de vigencia, en rigor, no resulta inapropiado ya que los actos jurídicos, al igual

va autorización para conducir, pero de forma distinta a si la pérdida de vigencia tiene lugar por la declaración de nulidad o anulabilidad de la misma (art. 63.1 LTSV) o por la pérdida de los requisitos exigidos para su obtención (art. 63.4 LTSV), ya que no es preciso seguir el mismo procedimiento y pasar las mismas pruebas⁸. El nuevo permiso no se puede obtener hasta que no hayan transcurridos seis meses desde la notificación del acuerdo de la pérdida de vigencia, plazo que se reduce a tres meses en el caso de los conductores profesionales. Pero si durante los tres años siguientes a la obtención de la nueva autorización se declara de nuevo su pérdida de vigencia por haber perdido el saldo total de puntos, no se podrá obtener de nuevo hasta que no transcurran doce meses, que se reducen a seis en el caso de los profesionales de la conducción.

2. Breve referencia a algunas experiencias de Derecho comparado

Una vez destacadas a grandes rasgos las bases del nuevo sistema, y antes de detenernos en las escasas explicaciones dogmáticas que hasta el momento se han ofrecido para explicarlo, parece pertinente una breve referencia a la experiencia de otros países como Alemania, el Reino Unido y, sobre todo, Francia e Italia, pues estos dos son los que se han tomado como modelo o referencia para incluir el permiso por puntos en España⁹.

El *sistema alemán* es el más antiguo. Data de 1974 y en él la comisión de determinadas infracciones acarrea la obtención (no la pérdida como aquí) de un determinado número de puntos: hasta 18. Cuando se llega a un saldo de entre 8 y 13 se recibe una notificación de la Admi-

que las normas, pueden perder su vigencia por múltiples motivos (nulidad, anulabilidad, derogación, transcurso del tiempo, etc.), entre ellos el incumplimiento de las condiciones a que se somete o la desaparición sobrevenida de las causas que motivaron su nacimiento. Pero, como es fácil apreciar, con tal denominación se pasa del plano de la naturaleza jurídica de la actuación administrativa al de las consecuencias que tiene dicha actuación. Por esta razón, y porque un sector doctrinal no menos importante defiende un concepto de revocación mucho más amplio (que también incluye la retirada de los actos administrativos por razones de legalidad), utilizaremos de forma indistinta en este trabajo los términos revocación y pérdida de vigencia.

⁸ Vid. la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

⁹ La memoria justificativa del proyecto de Ley por la que se modifica la LTSV para introducir en nuestro ordenamiento el permiso de conducción por puntos señala expresamente que «entre otras medidas con las que se pretende poner fin a la inseguridad viaria se considera adecuada la de implantar en España una experiencia normativa, la del permiso y licencia de conducción por puntos, que ha acreditado ya su eficacia en otros países de la Unión Europea, como Francia o Italia, en los que en el año 2003 se logró reducir la accidentalidad en torno a un 20% respecto del año precedente».

nistración invitando al conductor a participar en cursos de formación. Si se continúa sumando puntos (entre 14 y 17), el titular del permiso debe asistir obligatoriamente a cursos de formación e, incluso, se le ofrece asesoramiento psicológico. Cuando se llega a los 18 puntos, el permiso es revocado y no se puede obtener uno nuevo hasta que no transcurra un determinado período de tiempo. La retirada del permiso por tal motivo no se considera sanción, sino revocación por pérdida de uno de los requisitos necesarios para su obtención¹⁰.

En el *Reino Unido* el sistema data de 1982 y es parecido al alemán. La comisión de determinadas infracciones va acumulando puntos (hasta 12) a la cuenta particular del titular del permiso. En función del número de puntos acumulados el permiso se suspende o se revoca. Se otorga una especial importancia tanto a la acumulación de puntos en un breve período de tiempo (esto es, al número de infracciones cometidas) como a la gravedad de la infracción, que da lugar a que el período de penalización de los puntos sea mayor. Así, determinadas infracciones dan lugar a que los puntos permanezcan en la cuenta del infractor hasta once años.

En *Francia* se han manejado diversos proyectos desde 1974, pero la Ley que introduce el carné por puntos no se aprobó hasta 1989 y entró en vigor en 1992. El sistema es el más parecido al nuestro, que lo ha tomado como principal modelo de referencia. El permiso se otorga con un determinado número de puntos, un total de 12, que se van perdiendo de forma progresiva a medida que se cometen determinadas infracciones. Cuando se pierden todos los puntos el carné de conducir se revoca, y no se puede obtener uno nuevo hasta que no pasa un determinado plazo de tiempo y tras la superación de una serie de exámenes de aptitud de carácter teórico y práctico.

En *Italia* el sistema ha entrado en vigor en 2003, con la conversión en Ley de un Decreto-ley que modifica el *Codice della Strada*. A cada conductor se le asigna un saldo inicial de 20 puntos, que se va reduciendo como consecuencia de la comisión de determinadas infracciones expresamente previstas (muchas más que las que se prevén en nuestro país). La comisión de ciertas infracciones, como las competiciones no autorizadas entre vehículos, el exceso en más de 40 km/h de los límites de velocidad, conducción en estado de embriaguez o la circulación en sentido contrario en una autopista, determina la pérdida de hasta 10 puntos. Si durante dos años no se comete ninguna infracción que determine la pérdida de puntos, se recuperan todos los puntos perdidos. Si se tienen los 20 iniciales, se recuperan dos, hasta un máximo de 10.

¹⁰ Alejandro HUERGO LORA (2007: 339, por nota).

La asistencia a cursos de actualización permite recuperar hasta 6 puntos. Cuando se pierden todos los puntos, es preciso obtener de nuevo el permiso (*patente di guida*) mediante la realización del examen teórico y práctico.

Todos estos sistemas presentan un objetivo común: la lucha contra la reincidencia en la comisión de determinadas infracciones de tráfico que se consideran de especial gravedad (las cuales varían de un país a otro), pero sólo en Francia es clara su naturaleza punitiva o sancionadora.

3. *La discutida naturaleza jurídica de la retirada de puntos*

Con arreglo a las previsiones de nuestro Derecho, no parece estar claro si la retirada de puntos, o la eventual pérdida de vigencia del permiso como consecuencia de la detracción de todos los puntos asignados, es o no una sanción. La redacción originaria de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se introdujo el sistema en nuestro país, no aludía expresamente a esta cuestión en ninguno de sus preceptos. Sin embargo, el texto del proyecto del Gobierno que luego dio lugar a la reciente Ley 18/2009, de 23 de noviembre, de reforma del régimen sancionador de la LTSV, negaba expresamente su carácter sancionador: «no tienen el carácter de sanciones la detracción de puntos como consecuencia de la imposición de sanciones firmes en vía administrativa» (art. 67.5 LTSV). Pero a su paso por el Congreso se eliminó dicho apartado del artículo 67, que es el relativo a las sanciones, y hoy la LTSV no dice nada al respecto. Así, en el actual catálogo de sanciones no figura la retirada de puntos (o la pérdida de vigencia como consecuencia de la detracción total de los mismos), pero tampoco se niega de forma expresa su carácter punitivo¹¹. Lo único que dispone al respecto el artículo 67 LTSV es lo siguiente: «En el supuesto de infracciones que impliquen detracción de puntos, el Agente denunciante tomará nota de los datos del permiso de conducción y los remitirá al órgano sancionador competente que, cuando la sanción sea firme, los comunicará juntamente con la sanción y la detracción de puntos correspondiente al Registro de Conductores e Infractores».

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, de 19 de

¹¹ Mario ARNALDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2009: 16) critica que la reforma de 2009 mantenga la pérdida de puntos en el Título de la Ley de Tráfico dedicado a las autorizaciones en la materia y no, como sería lo lógico, en el relativo a las infracciones y sanciones en el sector, por lo que propone rediseñar el permiso por puntos y considerar expresamente como sanción la detracción de puntos.

julio, resulta ambigua, pues señala que con el sistema del permiso por puntos se pretende combinar dos elementos esenciales. De un lado, «su carácter eminentemente reeducador al configurar el cauce adecuado para modificar determinados comportamientos mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes»; carácter reeducador que se va a llevar a cabo con el «objetivo esencial de sensibilización y permanente llamada de atención sobre las gravísimas consecuencias que tienen los comportamientos reincidentes en la inobservancia de las normas»¹². Pero, de otro, destaca «su efecto *punitivo* para aquellos comportamientos, consistente en la disminución o pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso o licencia de conducción. Puntos que son, por otra parte, el reflejo del nivel de confianza que como tal conductor le otorga la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el *reproche* que tales conductas merecen, derivado y con un claro sustento en la reiterada comisión de infracciones». Por lo que se refiere a la Exposición de Motivos de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, tras destacar que los efectos del permiso de conducción por puntos «no se han hecho esperar», ya que «el cambio de comportamiento de los conductores ha provocado una reducción muy significativa de la mortalidad en las carreteras», declara que es preciso «seguir avanzando en el camino recorrido y ello no es posible sin analizar los posibles fallos del sistema», y «en este sentido, transcurridos más de tres años desde ese 1 de julio de 2006, es ya posible dirigir el grueso de las críticas hacia *el elemento que precede a toda detracción de puntos: el procedimiento sancionador*».

III. ¿REVOCACIÓN DEL PERMISO POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES A LAS QUE SE SOMETE?

A la vista de la actual configuración normativa del sistema, podría considerarse que estamos en presencia de una revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones (*iuris*) a que la misma se somete, en concreto de las condiciones a que se supedita el ejercicio de la actividad a que la autorización habilita: la conducción de vehículos a motor. Como es sabido, por *conditio iuris* se entiende un requisito o presupuesto de eficacia de un acto o negocio ya perfecto exigido por la

¹² Carácter reeducador que no es ajeno a las sanciones, como puede comprobarse con la simple lectura del artículo 25.2 CE.

norma. Se trata de un evento futuro e incierto al que se subordina, por exigencias de la ley, la eficacia del acto o negocio, de modo que sin su concurrencia no despliega aún sus efectos (efecto suspensivo)¹³. Pero el concepto de *conditio iuris* se ha ensanchado para incluir en él los deberes y obligaciones que se incorporan al acto administrativo por imponerlo así la ley o por permitirlo las normas aplicables, por lo que también produce efectos resolutorios¹⁴. Se trata de condicionamientos o exigencias legales, «explicitaciones de las exigencias del ordenamiento jurídico que se incorporan a la autorización concreta en calidad de parte integrante de ella»¹⁵. La jurisprudencia señala que se trata «de condicionamientos impuestos por el ordenamiento jurídico... y por lo tanto, para que el acto en cuestión tenga plena eficacia jurídica, han de ser cumplidas en su totalidad las exigencias que dicho ordenamiento jurídico impuso, las cuales operan como verdaderos requisitos legales o como presupuestos necesarios para que el acto administrativo tenga eficacia»¹⁶. A ellas alude, con carácter general, el primer inciso del artículo 16.1 del RSCL, a tenor del cual: «Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas...», y no el segundo, en el cual se prevé algo distinto: la revocación «cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación»¹⁷. Su finalidad reside en completar, delimitar o modular la situación jurídica del sujeto a quien el acto afecta¹⁸. Así entendidas, las condiciones *iuris* no desaparecen o cambian, como ocurre con los requisitos o circunstancias exigidos para el otorgamiento de los actos administrativos, sino que se incumplen, incumplimiento que no afecta a la validez del acto, sino a su eficacia.

En el supuesto que estamos analizando, la condición (resolutoria) a que se sometería el permiso de conducción, y cuyo incumplimiento de-

¹³ En el Derecho administrativo, por todos, FRANCISCO VELASCO CABALLERO (1996: 83). La STS de 5 de abril de 1999 (Ar. 3272) alude a los distintos sentidos de la expresión *conditio iuris*, señalando expresamente que «en sentido estricto [es] entendida como presupuesto de eficacia que no existe en el momento de conclusión del negocio».

¹⁴ JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER (1962: 87 y ss.), ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO (2003: 1429 y ss.), JOSÉ ANTONIO LÓPEZ PELLICER (1983: 75 y ss.), ALFREDO GALLEGO ANABITARTE y ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH (2001: 120 y ss.) y F. VELASCO CABALLERO (1996: 59 y ss.).

¹⁵ STS de 9 de octubre de 1995 (Ar. 7221), entre otras muchas. *Conditio iuris* legal o institucional —señala la STS de 21 de mayo de 1985— «en cuanto no viene establecida *ex voluntatis*, sino impuesta *ex lege*, siendo la voluntad del legislador y no la de la Administración actuante el origen y la fuente de la determinación accesoría contenida en el acto administrativo».

¹⁶ STS de 14 de mayo de 1986 (Ar. 2373), entre otras muchas.

¹⁷ *Vid.* también el artículo 88 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de Cataluña, de 13 de junio de 1995.

¹⁸ ALFREDO GALLEGO ANABITARTE y ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH (2001: 121) y F. VELASCO CABALLERO (1996: 59).

terminaría su revocación, sería utilizar de forma adecuada un vehículo de motor evitando determinadas infracciones, hacer un correcto uso de la autorización para conducir, de la que la pérdida parcial de puntos vendría a ser un síntoma, una suerte de «termómetro» que al llegar a un determinado nivel (la pérdida total de los puntos asignados) indicaría que tal uso es del todo incorrecto y procede, por tanto, declarar la revocación o pérdida de vigencia de la autorización por haber incumplido el condicionamiento a que su otorgamiento se sometía. La literalidad del artículo 60.3 LTSV avalaría esta tesis: «La vigencia del permiso o la licencia de conducción estará condicionada a que su titular no haya perdido su asignación total de puntos...».

Pero esta tesis choca, al menos formalmente, con la circunstancia de que el presupuesto de la revocación del permiso por la pérdida de todos los puntos no es el incumplimiento de ningún deber u obligación, sino la previa imposición de un determinado número de sanciones firmes en vía administrativa. Y, aunque dicha objeción se pueda salvar entendiendo, como se verá más abajo, que dicha revocación tiene como presupuesto la comisión de determinadas infracciones (y, por tanto, la realización de determinados comportamientos), el supuesto de hecho de una tal revocación (no sancionadora) no debería ser un comportamiento típico, antijurídico y culpable, sino más simplemente la comisión de una conducta valorada negativamente por el ordenamiento jurídico, lo que determinaría, por ejemplo, que el régimen de la retroactividad fuera diverso¹⁹. Además, la revocación por incumplimiento de las condiciones sirve a la finalidad de hacer compatible la actividad sujeta a autorización con el interés público, y no parece que en este caso esa incompatibilidad se dé por cometer infracciones tales como arrojar colillas a la vía, llevar inhibidores de radar o no utilizar el conductor el cinturón de seguridad, que son supuestos que dan lugar a la detracción de puntos y, por tanto, a la posible revocación del permiso²⁰.

Por otro lado, para un importante sector doctrinal, y para buena parte de las decisiones judiciales, la revocación por incumplimiento de

¹⁹ Como con razón ha afirmado Alejandro HUERGO LORA (2010): «de la misma manera que una nueva norma puede imponer requisitos al ejercicio de una determinada actividad, que resultarán de aplicación no sólo a quienes la van a desarrollar por primera vez sino también a los que ya la están ejerciendo, también será posible la revocación de las autorizaciones por incumplimiento de determinados requisitos o condiciones, aunque los mismos no se hubiesen exigido en el momento del otorgamiento de la autorización, es decir, cabría una retroactividad intermedia (porque se aplica a actividades que, aunque iniciadas con arreglo a la normativa anterior, se desarrollan bajo la vigencia de la nueva) que está sometida a límites, pero no excluida por completo como ocurriría si se tratara de sanciones por el juego del art. 25.1 CE» (pág. 1002).

²⁰ Sobre la revocación de las autorizaciones por incumplimiento de las condiciones como figura que trata de hacer compatible la actividad sujeta a autorización con el interés público, Alejandro HUERGO LORA (2010: 1001).

las condiciones constituye una sanción o, cuando menos, un supuesto híbrido, a mitad de camino entre una actividad materialmente sancionadora y una extinción del acto administrativo por cumplimiento de una condición resolutoria²¹. Lo que nos obliga a analizar si realmente la pérdida de puntos es o no una medida punitiva. Pero, antes, conviene analizar otras posibles explicaciones del sistema y su consistencia.

IV. ¿REVOCACIÓN DEL PERMISO POR PÉRDIDA DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU OTORGAMIENTO?

1. *La pérdida de vigencia del permiso de conducir por la retirada de todos los puntos como revocación por pérdida sobrevenida de los requisitos para conducir*

También pudiera entenderse, como se hace en el Derecho alemán, que la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por la pérdida de puntos (allí acumulación) como consecuencia de la comisión de determinadas infracciones no es una sanción, sino una revocación por la pérdida sobrevenida de uno de los requisitos exigidos para su obtención²². Pero, ante ello, cabe señalar que la posesión del saldo total de puntos no es un requisito exigido para obtener el permiso o la licencia de conducción, sino una consecuencia de su otorgamiento: no es un *prius*, sino un *posterius* a su obtención. El saldo de puntos se obtiene, precisamente, cuando ya se es titular de un permiso por haberlo dispuesto así el legislador de 2005 o por su obtención posterior. Entre los requisitos para obtener el permiso de conducción no figura el de no haber sufrido determinadas sanciones (que es la razón por la que se retiran los puntos), sino que se tratará, en todo caso, de un requisito para el ejercicio de la conducción. Por ello, no es tanto un requisito para la obtención del permiso cuanto una exigencia para su mantenimiento (art. 60.4 LTSV).

Para salvar dicha objeción se podría sostener, como se ha hecho recientemente, que la revocación del permiso por la pérdida de todos los puntos constituye «la desaparición sobrevenida de las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento, en este caso la sensibilidad al con-

²¹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2008: tomo I, pág. 677; tomo II, pág. 173) y Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (2009: 156). En la jurisprudencia, aunque no es uniforme, ATC 907/1987 y SSTC 13/1982, 61/1990 y 119/1991, y STS de 14 de septiembre de 2004 (Iustel 232633). Tomo las referencias de Alejandro HUERGO LORA (2007: 323-324).

²² *Vid.* Alejandro HUERGO LORA (2007: 339, por nota), quien destaca que el permiso de conducir por puntos en nuestro país «se mueve en una cierta ambigüedad».

ducir, de la sumisión a la Ley y al Derecho que asumió el que obtuvo el permiso», esto es, se trataría de una «pérdida de aptitud» y no de una sanción, pues la «Ley considera la reiteración de sanciones por infracciones graves o muy graves como una evidencia objetiva de dicha merma en la capacidad de circulación conforme a Derecho, del peligro abstracto que supone el infractor»²³. También se ha afirmado, en parecidos términos y con argumentos aparentemente sólidos, que cuando se pierde el saldo total de puntos desaparece sobrevenidamente «la oportuna aptitud psicofísica» para conducir y, aunque entre las aptitudes necesarias para obtener el permiso no figura la de no haber sido sancionado por las infracciones por las que los puntos se pueden perder, no hay «ninguna duda de que los comportamientos infractores reincidentes, y probados por las correspondientes sanciones firmes en vía administrativa, comprometen seriamente la seguridad vial, que sí es un criterio expresamente previsto en el RGCond, y revelan en consecuencia una incapacidad sobrevenida para conducir sin riesgo para la vida propia o ajena», de modo que «con la incorporación del denominado carné por puntos, y aun sin llegar a decirlo expresamente, la LTSV ha incluido la “*peligrosidad*” del conductor como requisito de aptitud para poder obtener el permiso de conducir», si bien «esa peligrosidad y, por tanto, la capacidad o no para conducir sin riesgo no puede verificarse *ex ante* al tiempo del otorgamiento del permiso», ya que «en ese momento la Administración desconoce el comportamiento del futuro conductor e ignora, por lo tanto, si el titular del permiso de conducir va a utilizarlo con riesgo o no para la seguridad del tráfico»²⁴.

Una solución parecida adoptaba el artículo 41 del antiguo Reglamento de Conductores de 1997 (en su redacción de 1999), que, bajo el rótulo de *Procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia*, señalaba lo siguiente: «1. La Jefatura Provincial de Tráfico que tenga conocimiento de la presunta desaparición de alguno de los requisitos que, sobre conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación o aptitudes psicofísicas,

²³ Luis Florencio SANTA-MARÍA PÉREZ (2010: 113-114), que destaca como precedente del sistema el artículo 41 del Reglamento General de Conductores de 1997, al que se alude más abajo en el texto.

²⁴ Miguel CASINO RUBIO (2009), para quien «en este contexto, los términos “*crédito*” y “*confianza*” que utiliza la Exposición de Motivos de la citada Ley 17/2005 para explicar el sistema del permiso por puntos que incorpora no son desde luego causales y, de hecho, me parece que explican muy bien el verdadero significado de la revocación que consideramos. Con la concesión del permiso de conducir la Administración deposita en el interesado la confianza, de la que por entonces no hay ninguna razón para dudar, de que lo utilizará para conducir con respeto a las normas y, sobre todo, sin riesgo para la seguridad vial. Una confianza que la Ley cifra en un determinado crédito de puntos, que disminuye o aumenta en función de su propia conducta, y que puede desaparecer por completo cuando el conductor ha demostrado un reiterado comportamiento infractor».

se exigían para el otorgamiento de la autorización, previos los informes, asesoramientos o pruebas que, en su caso y en atención a las circunstancias concurrentes, estime oportunos, iniciará el procedimiento de declaración de pérdida de vigencia de la misma. 2. El acuerdo de incoación contendrá una relación detallada de los hechos y circunstancias que induzcan a apreciar, racional y fundadamente, que ha desaparecido alguno de los requisitos que se indican en el apartado anterior. *En materia de conocimientos o comportamientos, podrá considerarse que existe una presunta desaparición de éstos cuando el titular de la autorización, durante el período de dos años, haya sido sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de tres infracciones muy graves, sea cual sea el vehículo con el que se hubieran cometido.* Igualmente, se adoptarán en dicho acuerdo, de proceder, las medidas cautelares de suspensión cautelar e intervención inmediata previstas en el artículo 42» (cursiva mía)²⁵. En este caso, sin embargo, no se declaraba de forma automática, como ahora, la pérdida de vigencia del permiso, sino que para ello se iniciaba un procedimiento en el que la Administración tenía que señalar el requisito o los requisitos que se habían perdido, la forma en que el conductor podía acreditar su existencia y el plazo que tenía para ello (dos meses si no se acordaba la suspensión cautelar del permiso o el plazo de vigencia que le reste a la autorización si se acordaba su suspensión), de modo que en ese plazo el conductor contaba hasta con tres intentos para acreditar que no había perdido sus requisitos para conducir realizando un curso de reciclaje y sensibilización y una prueba de conocimientos, de modo que si el resultado era favorable el permiso no era revocado por la Administración.

Pues bien, a mi entender, la actual configuración del permiso por puntos no encaja bien en esa construcción. Por lo siguiente. Con arreglo a las previsiones normativas vigentes, según dicha tesis se perderían las condiciones psicofísicas para conducir, o se sería tan «peligroso» que no se estaría en condiciones de hacerlo, por conductas tales como las siguientes: conducir dos veces con vehículos que lleven un inhibidor de sis-

²⁵ Manuel REBOLLO PUIG (2001) pone este ejemplo como «supuesto extremo» en el que la revocación de una autorización porque ya no se dan los requisitos necesarios para realizar la actividad autorizada no es una sanción y esa desaparición (sobrevenida) se deduce de la comisión de infracciones (pág. 199, nota 105). La STS de 24 de mayo de 2001 desestimó el recurso interpuesto contra dicho precepto y señaló que «nada impide que una conducta reiterada pueda ser considerada como indiciaria de la pérdida de unos determinados conocimientos, aptitudes, habilidades o comportamiento exigibles para la obtención y permanencia en la posesión de una licencia para conducir vehículos a motor», pues en materia de autorizaciones «el control por la Administración se desarrolla de forma permanente [...] por cuanto las habilidades para conducir y los hábitos de comportamiento son algo que debe constatare en el ejercicio diario de la conducción, no siendo apreciables de manera definitiva en un examen o control previos».

temas de detección de radar (6 puntos cada infracción), arrojar tres colillas a la vía (4 puntos), no hacer uso cuatro veces del cinturón de seguridad (3 puntos), conducir tres veces un vehículo con un permiso o licencia que no habilite para ello (4 puntos) o no respetar tres veces la señal de un agente de tráfico (4 puntos). Como puede verse, se trata de comportamientos que, a poco que se repare en su significado, no siempre resultan peligrosos para la vida propia o ajena. Algunos de ellos, además, serían peligrosos (¡para la conducción!) si los realiza el conductor (arrojar una colilla o no hacer uso del cinturón de seguridad), pero no si los realiza un pasajero, que no perderá ningún punto aunque sea titular de un permiso o licencia de conducción. Y, en cualquier caso, como puede apreciarse, el bien jurídico que tratan de proteger las normas que prohíben esos comportamientos se ve lesionado tanto si los realiza el conductor como si lo hace cualquier otro ocupante del vehículo.

En mi opinión, el sancionado por la comisión de las infracciones que llevan aparejada la retirada de puntos (que antes lo era con la sanción de suspensión del permiso para conducir) no ha perdido, por eso, los requisitos que se exigen para conducir adecuadamente un vehículo de motor. La revocación por haber perdido todos los puntos no se acuerda porque hayan desaparecido sobrevenidamente los requisitos (objetivos o personales) establecidos por las normas reguladoras del tráfico rodado necesarios para conducir, sino que, con esa medida, simplemente se está impidiendo a un sujeto la realización de una actividad que, de no ser por ese «castigo», podría perfectamente realizar. Como ya señaló la STS de 26 de febrero de 1992²⁶:

«El hecho escueto constitutivo de una transgresión de preceptos del Código de la Circulación, determinante de la causación de un accidente de tráfico, no supone por sí mismo la pérdida de dichas aptitudes legales o del conocimiento de las normas viarias pues, de lo contrario, cualquier persona sancionada por alguna infracción de tráfico del Código de la Circulación podría automáticamente y de modo inmediato ser privada de la correspondiente habilitación para conducir [...] las causas productoras del accidente podrían ser constitutivas si así se apreciara en el correspondiente enjuiciamiento penal y

²⁶ Que cita el propio Miguel CASINO RUBIO (2009). La STS de 27 de octubre de 1981, también mencionada por el referido autor, había señalado, además, que aunque al causar un accidente se habían infringido varios preceptos del Código de la Circulación, dicha infracción no puede equipararse «al desconocimiento total de las normas esenciales para la seguridad de la circulación, ni a la carencia o pérdida de las aptitudes físicas, psíquicas o técnicas para conducir», por lo que no se puede por ello intervenir el permiso de conducir.

tras la prueba pertinente del delito o falta específicamente tipificado o, en su caso, de una infracción administrativa declarada tras el adecuado procedimiento sancionador, pero de ellas repetimos no se deduce la carencia de las aptitudes legales o conocimientos de la normas esenciales para la seguridad de la circulación».

2. *Inconsistencia de la construcción*

Esta teoría plantea más interrogantes de los que despeja. Por ejemplo, ¿cuándo y cómo se recuperan esos requisitos supuestamente perdidos, dejando así de ser peligroso? Según las normas reguladoras del sistema, se puede obtener un nuevo permiso o licencia a los seis meses de haber sido declarada la pérdida de vigencia previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial y posterior superación de las pruebas que se determinen reglamentariamente (art. 63.7 LTSV). Pero resulta que, según el Anexo III de la LTSV, el objeto de tales cursos no es otro que «concienciar a los conductores sobre su *responsabilidad como infractores* y las *consecuencias derivadas de su comportamiento*», teniendo como «objetivo final modificar la *actitud* en la circulación vial de los conductores sancionados por la comisión de infracciones graves y muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos», lo que, al margen del «tufo» sancionador que desprendan dichas previsiones, no parece casar muy bien con la adquisición a través de tales cursos de unos conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas para conducir perdidos sobrevenidamente por la comisión de determinadas infracciones (que es un problema de *actitud*, no de *aptitud*). Es decir, la realización de tales cursos no garantiza la adquisición de unos requisitos supuestamente perdidos, no subsana o corrige ninguna deficiencia sobrevenida de tipo personal en la autorización para conducir (imposible de subsanar por cuanto que los comportamientos en que la revocación de la misma se apoya son irreversibles), que es lo que sucede en las revocaciones por pérdida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, las cuales no impiden que «una vez que se subsanen las deficiencias, se otorgue la autorización o incluso se recobre su eficacia inicial», mientras que la «revocación sancionadora, como castigo que es, lo impedirá en todo caso en tanto dure, aunque se introduzcan las modificaciones necesarias para cumplir estrictamente todos los requisitos»²⁷.

Desde ese planteamiento debería poder permitirse, sin necesidad de esperar plazo alguno, que el conductor que supuestamente ha perdido

²⁷ Vid. Manuel REBOLLO PUIG (2001: 199).

su capacidad para conducir por haber sido objeto de determinadas sanciones pudiera demostrar que la ha recobrado, tal y como ocurre cuando realmente se declara la pérdida de vigencia del permiso por desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para su otorgamiento (arts. 63.4 y 5 LTSV y 36.8 RGCond). En este caso, donde, como se verá más abajo, sí estamos en presencia de un auténtico supuesto de revocación del permiso por desaparición de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento, antes de acordar la pérdida de vigencia se da al titular del permiso la posibilidad de demostrar que dichos requisitos no se han perdido (arts. 63.4 LTSV y 36.3, 4 y 5 del RGCond), mientras que en el supuesto que nos ocupa se actúa con el automatismo (respecto de si el requisito se tiene realmente o no) de la previa comisión de una serie de infracciones o, si se quiere, de la presunción (sin posibilidad de prueba en contrario) de que tales requisitos se han perdido por la circunstancia de haber sido sancionado en firme varias veces (arts. 63.6 LTSV y 37 RGCond). La propia regulación de uno y otro supuesto en preceptos distintos y con sujeción a un régimen jurídico tan diferente denota que estamos ante instituciones distintas. El apartado 4 del artículo 38 RGCond es muy revelador, pues dentro de la regulación de los requisitos para recuperar el permiso cuya pérdida de vigencia se ha declarado por la retirada de todos los puntos, contempla otro supuesto que no ofrece dudas acerca de que el permiso no se ha perdido o revocado por la desaparición de las condiciones para conducir, sino por la imposición de un castigo, en este caso, de naturaleza penal. Dice así el precepto: «El titular de una autorización para conducir que haya perdido su vigencia por haber sido condenado a la pena de privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores por tiempo superior a dos años podrá obtener nuevamente un permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular y con la misma antigüedad, una vez cumplida la condena y previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial».

Además, si, como algunos sostienen, cuando se pierden los puntos el permiso se revoca porque se han perdido las condiciones para conducir o porque se es peligroso en la conducción, no se entiende tampoco que el plazo general de seis meses para obtener un nuevo permiso se amplíe a doce «si durante los tres años siguientes a la obtención de la nueva autorización fuera acordada su pérdida de vigencia por haber perdido nuevamente la totalidad de los puntos asignados» (art. 63.6.3.º LTSV). Tampoco se alcanza a comprender el que los profesionales de la conducción recobren antes esas condiciones, o estén antes en condiciones de demostrar que las han recobrado, realizando los cursos

pertinentes, ya que respecto de ellos los plazos se reducen a tres y seis meses, respectivamente.

La referida configuración tampoco explicaría la recuperación de los puntos perdidos o el incremento del saldo inicialmente asignado como consecuencia de no haber sido sancionado en firme en vía administrativa durante un determinado plazo: ¿supone ello que se incrementan o mejoran los conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas necesarias para conducir o que por tal razón se pase de no ser peligroso a ser extremadamente prudente en la conducción?

Por último, por la vía de considerar que la imposición de sanciones (pecuniarias) en cualquier sector supone la pérdida de los requisitos necesarios para ejercer una actividad o el incumplimiento de los requisitos para hacerlo, se privaría de toda finalidad punitiva a la revocación de las autorizaciones o licencias administrativas o a la extinción de los efectos de la comunicación previa exigidas en cualquier sector²⁸, burlando con ello las exigencias constitucionales de las sanciones y convirtiendo a la multa en la única sanción en muchos sectores²⁹.

No quiero decir con esto que la retirada de puntos o la declaración de la pérdida de vigencia de las autorizaciones para conducir por haberlos perdido todos, no pueda configurarse como una revocación por la pérdida sobrevenida de los requisitos necesarios para conducir o como una revocación por incumplimiento de las condiciones a que se somete el ejercicio de la conducción. Pero, para que así fuera, el legislador debería prever un presupuesto de hecho distinto; por ejemplo, el desconocimiento grave o reiterado de las normas elementales en materia de tráfico por parte de los conductores o la inobservancia de las que afectan más directamente a la seguridad vial; aquellos comportamientos, en definitiva, expresa y claramente determinados por la norma, que sea necesario evitar para proteger directamente el interés público presente en la conducción de vehículos de motor, pero no la comisión de un comportamiento antijurídico y culpable, que es algo bien distinto³⁰.

²⁸ *Vid.*, por ejemplo, el artículo 60.1.c) de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

²⁹ Como acaba reconociendo el propio Miguel CASINO RUBIO (2009): «por esta vía, esto es, mediante el simple expediente de incorporar el correspondiente régimen sancionador (*recitius*: el cuadro de infracciones) a la nómina de requisitos necesarios para el otorgamiento de la preceptiva autorización, se corre el riesgo de acabar metiendo todo el Derecho administrativo sancionador en el saco de las revocaciones por desaparición sobrevenida de las condiciones y neutralizando, de paso, todo el arsenal de garantías vinculadas al *ius puniendi*».

³⁰ Aunque se trata de un tema que todavía no ha sido objeto de estudio entre los administrativistas ni de regulación por parte del Derecho administrativo sancionador, incluso cabría plantearse si en algunos supuestos, y para determinadas personas, no sería más apropiada la configuración de revocaciones de este tipo como medidas de seguridad, esto es, como medidas dirigidas a evitar que un sujeto peligroso cometa infracciones administrativas, siempre y cuando dicha peligrosidad se demuestre mediante la efectiva comisión de una o varias in-

No tiene sentido que si esa medida revocatoria está directamente orientada a proteger los intereses públicos en presencia evitando que conduzcan vehículos de motor los sujetos que han demostrado su peligrosidad o los que han perdido su capacidad para conducir; su imposición se condicione, como se hace, a la realización de diversos comportamientos que nada tienen que ver con ello y, además, respecto de los cuales hayan de concurrir en todo caso los requisitos propios y más exigentes de las sanciones. Pues ¿qué ocurre si quien realiza esos comportamientos ha incurrido en un error, si la infracción ya ha prescrito o la sanción se ha anulado porque en el procedimiento de imposición no se ha respetado el derecho de defensa? Sencillamente, ocurrirá que no habrá cometido infracción alguna, y por tanto no podrá ser sancionado, no perderá los puntos y su permiso no podrá ser revocado por la pérdida sobrevenida de los requisitos necesarios para conducir; pues ya no puede presumirse que los ha perdido y no podrá ser considerado peligroso, a diferencia del sujeto que no se encontraba en ninguna de esas circunstancias que, habiendo hecho exactamente lo mismo, mostrará con ello síntomas de su incapacidad para conducir y verá como se le sanciona, se le retiran los puntos y por tanto su permiso es revocado.

Si la pérdida de puntos, sobre la base de otros presupuestos, se configurara como medida no punitiva no sería necesario cumplir (o hacerlo en la misma medida) los requisitos más exigentes de las sanciones como la reserva de ley, la taxatividad de la norma, la concurrencia de culpabilidad, la irretroactividad del artículo 25.1 CE, etc. Pero, si se configurase como medida no sancionadora, sería conveniente, e incluso necesario, recuperar en el sector otros castigos como la prohibición de conducir durante un determinado plazo (suspensión del permiso) al objeto de que las sanciones por la comisión de determinadas infracciones tengan la misma incidencia en todos los conductores independientemente de su disponibilidad económica, cosa que no ocurre si la única sanción es la multa.

La revocación del permiso por pérdida de puntos no trata de evitar, en definitiva, que la conducción de vehículos a motor siga siendo ejercida por alguien que carece de los requisitos legales para ello y que, por consiguiente, supone un riesgo para los intereses públicos o de terceros. Para alcanzar dicha finalidad la regulación del tráfico rodado pre-

fracciones previas. No se trataría, como es lo propio de las sanciones, de amenazar con un mal para el caso de que se cometa una infracción, sino de imponer determinadas medidas (expresamente previstas en la Ley y por un determinado plazo) como medio de evitar la comisión de infracciones cuando se haya demostrado, mediante la previa realización de algunas, que un sujeto es peligroso y es previsible que pueda volver a cometerlas. El CP, como se sabe, prevé entre tales medidas —si bien para los inimputables o semiimputables— la privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores o la privación de la licencia de armas (art. 105).

vé ya la revocación o pérdida de vigencia del permiso por desaparición de los requisitos exigidos para su otorgamiento, de la que paso a dar cuenta muy sumariamente al objeto de destacar las diferencias entre uno y otro supuesto.

3. *La verdadera pérdida de vigencia del permiso por desaparición de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento*

Con independencia de que el permiso de conducir pueda perder su vigencia por el transcurso del tiempo (art. 60.4 LTSV), por ser objeto de declaración de nulidad o anulabilidad (art. 63.1 LTSV) o por retirada del saldo total de los puntos asignados, la Administración también podrá declarar aquella pérdida cuando se acredite la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para su otorgamiento, pues la vigencia de las mismas está subordinada a que se mantengan tales requisitos (art. 63.3 y 4 LTSV).

El artículo 63.4, párrafo segundo, de la LTSV dispone a tal efecto que para «acordar la pérdida de vigencia, la Administración deberá notificar al interesado la presunta carencia del requisito exigido, concediéndole la facultad de acreditar su existencia en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen». Es preciso, pues, que la Administración tenga indicios fundados de que han desaparecido alguno o algunos de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización de que se trate, debiendo acreditar tales extremos en el acto de iniciación del procedimiento de revocación, que debe notificar al interesado. El procedimiento tiene, como es obvio, carácter contradictorio. El titular de la autorización para conducir puede demostrar la inexistencia de las circunstancias que habilitan a la Administración para proceder a la revocación de la autorización en cuestión. El procedimiento para ello se prevé en el artículo 36 del RGCond, que dispone que los órganos competentes para su tramitación y resolución son las Jefaturas Provinciales de Tráfico.

El procedimiento se inicia de oficio, por acuerdo de la Jefatura Provincial de Tráfico. El acuerdo de incoación debe contener una relación detallada de los hechos y circunstancias que inducen a apreciar, «racional y fundadamente», que ha desaparecido alguno de los requisitos referidos. Cabe la posibilidad de efectuar actuaciones previas a la incoación del procedimiento al objeto de determinar con carácter preliminar la concurrencia de las circunstancias que justifican la apertura del procedimiento, esto es, para comprobar si la presunta desaparición de los requisitos exigidos en este tipo de autorizaciones goza o

no de suficiente solidez. Para ello, la Jefatura Provincial de Tráfico puede requerir los informes, asesoramientos y pruebas que estime oportunos. En el acuerdo de incoación se podrá suspender cautelarmente la autorización. El acuerdo de incoación, con la resolución de suspensión cautelar en su caso, debe ser notificado al titular de la autorización, al cual se le dará vista del expediente en los términos previstos en la LAP. Se le indicarán también los plazos y medios de que dispone para acreditar la existencia del requisito o requisitos exigidos.

Los plazos dependen de si se ha acordado o no la suspensión cautelar de la autorización. Si no se ha acordado, el plazo para acreditar la existencia de los requisitos será de dos meses, transcurridos los cuales sin que el titular haya acreditado dicha existencia «se acordará la suspensión cautelar y la intervención inmediata de la autorización». Si se ha acordado la suspensión cautelar, el plazo será el anterior o el que reste de vigencia a la autorización administrativa cuando éste sea mayor. La forma de acreditar la existencia de los requisitos depende del tipo de requisito del que se presume fundadamente su desaparición. Si se trata de los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos necesarios para conducir, sometiéndose a las pruebas de control de conocimientos y aptitudes correspondientes ante la Jefatura Provincial de Tráfico que haya instruido el procedimiento, o aportando, en su caso, las pruebas que a su derecho convengan. Si la desaparición afecta a los requisitos psicofísicos exigidos para conducir, sometiéndose a las de control de aptitud psicofísica que procedan ante los servicios sanitarios competentes. Uno y otro tipo de pruebas podrán ser practicados por el interesado hasta un máximo de tres veces dentro de los plazos indicados.

Si el resultado de las pruebas es favorable, la Jefatura Provincial de Tráfico acordará dejar sin efecto el expediente de declaración de pérdida de vigencia, procediendo al archivo de lo actuado y, en su caso, al levantamiento de la suspensión cautelar y a la devolución inmediata de la autorización (documento) intervenida. Cuando el resultado sea desfavorable en la tercera ocasión en que se realicen, el interesado no se sometiera a las pruebas en los plazos referidos o en alguno de los reconocimientos para comprobar las aptitudes psicofísicas se compruebe que el defecto es irreversible, la Jefatura Provincial de Tráfico dictará resolución motivada acordando la revocación (pérdida de vigencia) de la autorización de que se trate³¹. Contra dicha resolución cabe recurso de alzada ante el Director General de Tráfico.

³¹ Si la deficiencia o enfermedad permite conducir con adaptaciones, restricciones u otras limitaciones, se podrá expedir otro permiso o licencia de carácter extraordinario sujeto a las condiciones restrictivas que procedan (art. 36.6 RGCond). Si el procedimiento de revocación no afecta a todas las clases de permiso o licencia, la Jefatura Provincial facilitará al

El titular de una autorización cuya pérdida de vigencia haya sido declarada podrá obtener, de inmediato, una nueva autorización siguiendo el procedimiento y superando las pruebas establecidas, en las que deberá acreditar la concurrencia del requisito cuya falta determinó la revocación de la autorización anterior.

V. ¿ES UNA SANCIÓN LA PÉRDIDA DE PUNTOS?

Una vez aclarada la idea de que la pérdida del permiso de conducir por la retirada de todos los puntos no es una revocación por desaparición sobrenvenida de los requisitos para conducir, creo que, tal y como está hoy configurada por nuestro Derecho positivo, resultan de más peso los argumentos que apuntan al carácter materialmente sancionador tanto de la retirada de puntos como de la pérdida de vigencia de la autorización como consecuencia de la pérdida del saldo total de puntos asignado. Con esto, no quiero decir que lo determinante para concluir si la retirada de puntos (o cualquier otra medida administrativa) es o no una sanción sea la calificación que le dé caprichosamente el legislador (que en este caso no se la da), ya que, en la medida en que hay un concepto constitucional de sanción, eso supondría situarlo por encima de la CE misma, sino más simplemente que es preciso tener en cuenta lo que dice el legislador a efectos de calificar algo como sanción³². Y, en este sentido, me parece que los datos que ofrece la legislación de tráfico apuntan más hacia la naturaleza punitiva de la retirada de puntos que hacia otras calificaciones jurídicas como las analizadas. Pero para llegar a tal conclusión es preciso analizar previamente el concepto de sanción existente en nuestro Derecho, descartando antes, a nuestros efectos, un concepto amplio de sanción muy del gusto de los teóricos del Derecho.

1. *El concepto amplio de sanción: crítica*

Es indudable que un concepto amplio e impreciso de sanción, como el que sostienen autores como KELSEN o BOBBIO, incluiría sin nin-

interesado, de oficio, un duplicado o una autorización temporal, según proceda, con las clases no afectadas (art. 36.7 RGCond).

³² Vid. Alejandro HUERGO LORA (2007: 194-195). En contra, Luis Florencio SANTA-MARÍA PÉREZ (2010: 110), quien señala que «es evidente que de acuerdo con el principio de legalidad que informa todo el sistema sancionador, para que una medida sea conceptualizable como sanción, debe haberlo querido así la Ley».

gún género de dudas tanto la retirada de puntos como la revocación del permiso por esa circunstancia, así como otras consecuencias a que da lugar el incumplimiento de la normas de tráfico tales como la obligación de reparar el daño causado, el restablecimiento de la legalidad o la nulidad³³. Este concepto amplio, que parte del binomio violación de las normas/consecuencia desfavorable y considera por ello sanción a cualquier consecuencia del incumplimiento del deber ser, no puede ser aceptado aquí, pues desemboca en un concepto de sanción omnicompreensivo que incluye medidas no sólo punitivas, sino también resarcitorias, repristinatorias o de restablecimiento de la legalidad, invalidantes, etc.³⁴. La sanción administrativa, como la penal, ha de ser necesariamente una institución de contornos más precisos, que permita revelar su verdadera función retributiva o de castigo por una acción ilícita y justificar el régimen jurídico singular al que está asociada.

Así, en el caso de la responsabilidad por los daños causados como consecuencia de una infracción no estamos en presencia de un castigo, sino de un nuevo deber —el de indemnizar— que, en su caso, podrá ser objeto de castigo o sanción en el supuesto de que sea incumplido. En el caso de las medidas de restablecimiento de la legalidad, el presupuesto de hecho no es el incumplimiento previo de un deber por quien ha de soportar la fuerza, sino simplemente una situación de hecho que el ordenamiento jurídico considera que ha de ser eliminada de inmediato. No hay tanto un ilícito previo cuanto una situación que debe ser suprimida, de modo que la formulación del supuesto de hecho no se hace mediante el establecimiento de mandatos o prohibiciones, sino a través de la descripción de la situación en que se habrá de usar la fuerza³⁵. Del mismo modo, la nulidad de un acto tampoco es una sanción, sino la exclusión del efecto vinculante que se perseguía con él y que hu-

³³ Para Hans Kelsen (1995a: 123 y ss.; 1995b: 58 y ss.), las sanciones son «actos de coacción estatuidos como reacción contra una acción u omisión» y «aparecen, dentro de los órdenes jurídicos estatales, en dos formas diferentes: como sanción penal o pena (en el sentido estricto de la palabra) y como ejecución civil o ejecución forzosa de bienes», la cual tiene el «propósito de establecer una reparación, es decir, una compensación por los daños causados ilegalmente». Como puede verse, aunque parte de un concepto amplio de sanción, Kelsen tiene presente la diferencia entre las medidas punitivas (o sanciones en sentido estricto) y el resto de medidas. Lo mismo puede decirse de Norberto Bobbio (1969: 536), que adopta un concepto amplio de sanción, como comprensivo de las que denomina medidas preventivas de intimidación y las medidas sucesivas retributivas y reparatorias.

³⁴ Como destaca Luis Díez-Picazo (1999), la sanción puede ser entendida como la consecuencia del incumplimiento del deber ser, pero «entonces estamos en verdad diciendo muy poco» (pág. 57). Por eso, otros teóricos del Derecho, como Carlos Santiago Nino (1984), partiendo de las ideas de Kelsen, adoptan un concepto de sanción mucho más preciso y apegado al Derecho positivo que permite su diferencia con otras medidas coactivas (págs. 171-173).

³⁵ Vid. Ignacio de Otto y Pardo (2010: 580 y ss.); Iñaki Lasagabaster Herrarte (2010: 549 y ss.).

biera gozado del apoyo del poder coactivo de haberse acomodado a los requisitos de validez que contemplaba el ordenamiento³⁶.

En este sentido, el concepto de sanción administrativa sólo en fechas muy recientes ha recibido un tratamiento adecuado por parte de la doctrina y la jurisprudencia que, al destacar su verdadero carácter punitivo, ha permitido su distinción de figuras afines y justificado el régimen más garantista a que la institución se sujeta por parte del Derecho positivo³⁷. Las sanciones administrativas se someten a unas exigencias (legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción, necesidad de un determinado procedimiento y de unos derechos en el mismo, etc.) que no son aplicables (o no lo son en la misma medida) a otras instituciones, pues, como ha dicho el propio TC, esas garantías recogidas en los artículos 24 y 25 CE «únicamente resultan aplicables a medidas que respondan verdaderamente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador» (SSTC 239/1988, 42/1989, 164/1995, 47/2001, 331/2006).

La propia CE diferencia conceptualmente las sanciones administrativas de otros institutos como, por ejemplo, la responsabilidad patrimonial, que algunos autores incluyen en un concepto amplio de sanción. En este sentido, el artículo 45.3 del texto constitucional dispone lo que sigue: «Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán *sanciones* penales o, en su caso, *administrativas*, así como la *obligación de reparar el daño causado*». También el concepto de infracción administrativa del artículo 25.1 CE, como presupuesto de las sanciones administrativas, es distinto del concepto de ilícito que se puede manejar respecto de la responsabilidad o la nulidad.

³⁶ Como señala Herbert Lionel Adolphus HART (1963), frente a objeciones menores, como por ejemplo que la nulidad puede no ser un mal para la persona que no ha satisfecho alguna condición exigida para la validez de un acto jurídico (para el juez al que le puede resultar indiferente la invalidez de su sentencia, o para un menor a quien la nulidad beneficia), la nulidad no puede, por razones más importantes, ser asimilada a un castigo establecido por una regla como estímulo para que uno se abstenga de las actividades que la regla prohíbe, pues mientras que en el Derecho penal se puede distinguir entre un tipo de conducta que la regla prohíbe y una sanción destinada a desalentar dicha conducta, en la nulidad lo único que ocurre es que la reglas que establecen los requisitos de validez no reconocen jurídicamente los actos que no los cumplen. Sería absurdo, por ejemplo, «considerar como sanción el hecho de que una medida legislativa no llega a alcanzar el *status* de ley si no obtiene una mayoría necesaria. Asimilar este hecho a las sanciones del derecho penal, equivaldría a concebir las reglas de tanteo (*scoring rules*) de un juego como dirigidas a eliminar todas la jugadas salvo la conversión de tantos. Si esto tuviera éxito sería el fin de todos los juegos» (pág. 43).

³⁷ En esa línea, son de destacar los trabajos de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1976: 339 y ss.), Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1976: 10), José SUAY RINCÓN (1989: 54; 2010: 165 y ss.), Manuel REBOLLO PUIG (1989: 678 y ss.; 2001: 153 y ss.; 2010: 57 y ss.), Miguel CASINO RUBIO (2000: 569 y ss.), Ignacio PEMÁN GAVÍN (2000: 33 y ss.) y Alejandro HUERGO LORA (2007: 187 y ss.).

Al utilizar la CE los conceptos de infracción administrativa y de sanción puede concluirse que hay un concepto constitucional estricto de sanción indisponible tanto para el legislador como para la propia Administración, que no podrán considerar sanciones lo que no lo son o tratar como tales a actos de carácter no punitivo. Como señala la STC 164/1995, «para determinar la naturaleza de una determinada figura no es decisivo el *nomen iuris* que le dé la Administración (STC 239/1998) o le asigne el legislador». En concreto, señala el magistrado Gimeno Sendra en su voto particular a la sentencia 164/1995 que «las cosas son lo que son y la naturaleza de las instituciones está en su estructura y en su función, no en el nombre que les demos, aunque el bautizo lo haga el legislador». Y en la posterior STC 276/2000 rechaza la idea de extender indebidamente el concepto de sanción «con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen una verdadera naturaleza de castigos», volviendo a recordar que «ni el *nomen iuris* empleado por la Administración o asignado por la Ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25.1 CE resultan aplicables, sin que tampoco baste por sí sola a estos efectos la circunstancia de que la medida de que se trata [...] se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el ciudadano y la Administración, o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos»³⁸.

2. *El concepto de sanción administrativa en nuestro Derecho*

Las sanciones son actos de carácter punitivo con cuya imposición por la Administración amenaza el Derecho para el caso de que se realice un hecho tipificado como infracción. Mediante su imposición la Administración inflige forzosamente un mal como castigo. Se puede discutir la función que se atribuye a las sanciones (retribución, prevención), pero no se cuestiona que la imposición de la sanción se halla prevista como un mal que se asocia, en cuanto tal mal, a la comisión de una infracción, sea porque se crea que con tal mal se hace justicia, sea porque

³⁸ En la doctrina, entre los intentos de ofrecer un concepto material de sanción destacan los trabajos de Manuel REBOLLO PUIG (2001: 153 y ss.; 2010: 57 y ss.), Alejandro HUERGO LORA (2007: 249 y ss.) y José SUAY RINCÓN (1991: 71 y ss.; 2010: 165 y ss.).

con la amenaza del mismo se quiere disuadir de la comisión de infracciones³⁹.

El TC ha señalado que la sanción es «una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta» de un sujeto a la luz de lo dispuesto en el ordenamiento vigente (STC 132/2001). Así, lo que la distinguiría de otros actos con consecuencias gravosas o que restringen derechos individuales con otros fines (de coerción, de restablecimiento de la legalidad, de resarcimiento de daños) sería su función represiva, retributiva o de castigo (SSTC 239/1988, 164/1995, 276/2000, 132/2001, 48/2003, 100/2003, 26/2005, 331/2006)⁴⁰. Como señala la STC 48/2003, «para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa [...]. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que se tenía derecho [...]. El carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad reparadora, se inflige un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba lícitamente».

Por ello, según la jurisprudencia, no son sanciones: la obligación de reparar el daño causado al cometer una infracción, las medidas de restablecimiento de la legalidad, los intereses de demora, las multas coercitivas, la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de la pena de inhabilitación, el reintegro de las subvenciones por incumplimiento de las obligaciones impuestas, la revocación de las autorizaciones por la desaparición sobrevenida de los requisitos exigidos para su otorgamiento, entre otras muchas⁴¹.

La sanción consiste siempre en infligir un mal (o en privar de un bien): privación de un derecho, de un bien o de una ventaja, restricción

³⁹ En este sentido, para las penas, Santiago MIR PUIG (2008: 43).

⁴⁰ En la doctrina, *vid.* Manuel REBOLLO PUIG (2001: 155-157; 2010: 57 y ss.), Alejandro NIE-TO GARCÍA (2005: 197), Alejandro HUERGO LORA (2007: 188 y ss.) y José SUAY RINCÓN (2010: 167 y ss.).

⁴¹ *Vid.* Manuel REBOLLO PUIG (2010: 67 y ss.) y Alejandro HUERGO LORA (2007: 249 y ss.).

de la capacidad, etc. El sujeto a quien se impone la sanción tiene que sufrir necesariamente un perjuicio en su esfera jurídica para poder hablar de sanción: obligación de pagar una cantidad de dinero a la Administración, prohibición de ejercer determinados derechos como la conducción de un vehículo de motor, o de ejercer determinadas actividades como la de director o profesor de una autoescuela o de facultativo en un centro de reconocimiento de conductores, etc. Se dice, por eso, que las sanciones tienen carácter constitutivo y no meramente declarativo⁴². Pero no toda privación de un bien o imposición de un mal a un sujeto constituye una sanción, pues también otras medidas administrativas no punitivas (como la revocación por pérdida de los requisitos exigidos para el otorgamiento del acto) producen ese perjuicio o menoscabo en nuestro patrimonio jurídico. El perjuicio es necesario, pero no suficiente. Para que estemos en presencia de un verdadero acto punitivo, de un castigo, el carácter aflictivo de la medida debe configurarse única y exclusivamente como reproche o retribución, esto es, como atribución directa de las consecuencias que acarrea la realización de una acción antijurídica. Ello significa que el concreto mal que se impone, o el particular bien del que se priva, al sujeto no trata de realizar de forma directa e inmediata el interés público presente en la acción que la ley prevé como supuesto de hecho de la infracción, sino que su única función es reprobar, reprochar o retribuir la realización de esa acción, de modo que la sanción prevista como reproche podría ser otra distinta⁴³.

El que las sanciones sean un mal buscado como tal mal, o el que su carácter aflictivo no tenga otra función que punir o castigar la comisión de infracciones, no significa que no tengan una clara finalidad preventiva o disuasoria de las acciones que reprimen o reprochan, pues es evidente que el fin de las sanciones no es reprimir sin más o a ciegas a

⁴² Vid. Miguel CASINO RUBIO (2000: 569 y ss.).

⁴³ Como ha señalado Manuel REBOLLO PUIG (2001), mediante las sanciones se busca «directa, precisa y deliberadamente el mal en que consisten: el concreto mal que se causa es inútil para los intereses generales, en el sentido de que no los satisface, no los realiza, como también es inútil para los intereses específicos de la Administración como persona jurídica o de cualquier administrado aunque se haya visto personalmente lesionado; por eso, el ordenamiento podría haber previsto otra sanción de contenido distinto, y de hecho, a veces, para un mismo tipo de infracción permite a la Administración elegir entre varias sanciones por completo diferentes. Ese mal no sirve para restablecer la realidad física alterada, o los bienes jurídicos lesionados por la infracción ni para compensar el daño que haya causado ni para imponer al infractor la conducta conforme al ordenamiento o conveniente para los intereses generales» (pág. 156). En opinión de Alejandro HUERGO LORA (2007), la sanción castiga o retribuye un comportamiento ilegal del sujeto a quien se impone, mientras que otras medidas con las que suelen confundirse, como las medidas de policía, de restauración de la legalidad o la revocación de ciertos actos por el incumplimiento de sus condiciones, tienden a satisfacer los intereses públicos con independencia de que también supongan un perjuicio para el infractor (pág. 225).

los responsables, ni deshacer o eliminar algo irreversible como es la infracción ya cometida. Como ha señalado NIETO, poniendo precisamente como ejemplo el tráfico rodado: «El objetivo de una buena política represiva no es sancionar sino cabalmente lo contrario, no sancionar, porque con la simple amenaza se logra el cumplimiento efectivo de las órdenes y prohibiciones cuando el aparato represivo oficial es activo y honesto. Como dice el refrán popular, “el miedo guarda la viña” [...]. El fin de las sanciones es, en último extremo, el cumplimiento de determinadas normas. Si se multa a los automovilistas imprudentes no es tanto para “retribuirles” su pecado sino, mucho más simplemente, para que no vuelvan a pecar. A la Administración —como a la sociedad en general— no le preocupa que un determinado infractor quede impune (no sea “retribuido”), sino que con la sanción —e incluso con la amenaza de ella— procure no infringir y que, en definitiva, el tráfico sea más seguro y más fluido»⁴⁴. El TC también ha destacado este carácter preventivo o disuasorio de las sanciones, por ejemplo, en su sentencia 164/1995. Pero, como destaca esta misma sentencia, ese carácter preventivo no es exclusivo de las sanciones, de modo que «una cosa es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción»⁴⁵. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su conocida sentencia de 21 de febrero de 1984 (caso *Otztürk*, ciudadano turco al que habían impuesto precisamente una sanción de tráfico en Alemania), ha aludido a la finalidad tanto represiva como preventiva o disuasoria de las sanciones administrativas. Y también lo ha hecho en otras posteriores, como la de 22 de mayo de 1990 (asunto *Weber*) y la de 27 de agosto de 1991 (asunto *Demicoli*). En el mismo sentido se ha manifestado nuestro TS, entre otras, en la sentencia de 31 de diciembre de 1988 (Ar. 10278).

Lo característico de las sanciones no es, por eso, su finalidad preventiva, pues hay muchas medidas administrativas no sancionadoras que también cumplen esa finalidad (por ejemplo, los recargos tributarios que constituyen una forma de disuadir a los contribuyentes de que presenten las declaraciones fuera de plazo, o la tasa láctea en el mercado comunitario que busca desincentivar la producción), sino que lo peculiar de las sanciones es la forma en que dicha finalidad preventi-

⁴⁴ Alejandro NIETO GARCÍA (2005: 34 y 134). En el mismo sentido, Ángeles DE PALMA DEL TESO (1996: 37 y 43, entre otras), con citas de sentencias del TS en apoyo de esta tesis. También Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (2009: tomo II) alude a la finalidad preventiva o disuasoria de las sanciones (pág. 388).

⁴⁵ *Vid.* también, por ejemplo, la SAN de 22 de octubre de 2009, donde se destaca la finalidad preventiva de las sanciones pero también de otras medidas no sancionadoras como los recargos tributarios.

va o disuasoria se persigue: castigando. Puede concluirse, por tanto, que la finalidad preventiva se alcanza con el castigo que se impone, pero el mal que se impone como contenido de una determinada sanción lo que pretende es sólo castigar. Se inflige un mal o se priva de un bien para castigar, y se castiga para prevenir⁴⁶.

La imposición del mal en que consiste la sanción se impone contra la voluntad del que lo padece, esto es, forzosamente o, más exactamente aún, bajo la amenaza de la fuerza, pues son excepcionales las sanciones que consisten directamente en el uso de la fuerza o la coacción. La mayor parte de las sanciones consisten, en efecto, en un nuevo deber ser; es decir, constituyen una medida puramente obligatoria que no implica por sí misma la utilización de la fuerza o la aplicación de medios coactivos. Así, aunque algunos pasajes de la obra de KELSEN pueden dar a entender que la sanción en general consiste en el uso de la coacción, en realidad, lo que caracteriza a la sanción no es la aplicación efectiva de la fuerza, sino la posibilidad de aplicarla si el sancionado no colabora cuando ello es necesario⁴⁷. Como precisa BOBBIO, el modo apropiado de entender el nexo entre sanción y coacción no puede ser otro que considerar que la sanción está garantizada en último término con el uso de la fuerza, pero generalmente no es la fuerza misma: una sanción no consiste casi nunca directamente en un acto de fuerza, sino en una obligación de dar, hacer o no hacer sustitutiva de la obligación no cumplida. Desde el momento en que se paga la multa —dice este último autor—, la sanción se ha cumplido; la consecuencia desagradable en que consiste la respuesta a la violación es de naturaleza únicamente patrimonial⁴⁸. Las

⁴⁶ Manuel REBOLLO PUIG (2001) lo ha expresado certeramente: «Lo anterior no significa que las sanciones supongan un castigo ciego sin ningún sentido ni que se justifiquen sin más como la respuesta *justa* a la infracción. Hay que distinguir entre el fin del castigo y el fin del mal en que consiste. Que el concreto mal que se elija como contenido de la sanción no tenga más finalidad que castigar y no realice directamente los intereses públicos no quiere decir que el castigo mismo no sirva para nada. Claro que castigar sí tiene una finalidad. Las sanciones tienen una finalidad, como la tienen las penas. Aquí también se puede decir que las sanciones administrativas son *útiles* como sistema de respaldo o tutela del ordenamiento [...] pues sirven para *prevenir* infracciones futuras y, así, aunque sea de manera indirecta, proteger los intereses públicos confiados a la Administración. Y en esa prevención, como en Derecho Penal, puede verse en mayor o menor medida, según los casos, la vertiente individual o especial, tratando que no vuelva a cometer infracciones el sancionado (mediante la intimidación individual, la corrección o la inocuización), y la vertiente de la prevención general, respecto a toda la colectividad (prevención intimidatoria —amenaza o coacción psicológica— y prevención integradora que crea una actitud de respeto al Derecho)» (págs. 156-157).

⁴⁷ Hans KELSEN (1995a: 46-47 y 123, entre otras). *Vid.* también Carlos SANTIAGO NINO (1984: 169) y Jerónimo BETEGÓN (2000: 356).

⁴⁸ Norberto BOBBIO (1969: 537-538). Lo que caracteriza a las sanciones en el ordenamiento jurídico —dice este autor— «es el hecho de que su cumplimiento está garantizado, en última instancia con la amenaza del uso (en el caso de que la amenaza no logre su finalidad) de la fuerza, más exactamente, con la amenaza de poner en funcionamiento, primero, y de poner en funcionamiento, después, un aparato ejecutivo dotado de medios coactivos que

sanciones administrativas también consisten generalmente en un deber ser (obligación de pagar una cantidad de dinero, prohibición de realizar determinadas actividades, inhabilitación para contratar con la Administración o para ser beneficiario de subvenciones, etc.), cuyo cumplimiento efectivo, como cualquier otro acto administrativo, está garantizado por los medios de ejecución forzosa de que dispone la Administración en virtud del principio de autotutela (art. 96 LAP). Pero, también, hay sanciones administrativas que el mal que infligen se materializa contra la voluntad del infractor nada más imponerlas la Administración, sin necesidad, por tanto, de un comportamiento activo u omisivo del sancionado que eventualmente pueda ser luego vencido mediante medios coactivos. Es el caso, por ejemplo, de la sanción disciplinaria de separación del servicio, la amonestación (pública o privada), la publicación de la resolución sancionadora o la propia retirada de puntos que nos ocupa. Las sanciones son, por ello, actos que han de cumplirse aun contra la voluntad del sujeto sancionado y, en caso de oposición, si es que la misma es posible (pues en algunas sanciones, como acabamos de ver, no lo es), recurriendo al uso de la fuerza.

Hay otros elementos que generalmente se predicán de las sanciones como, por ejemplo, su previsión en una ley, su taxatividad o determinación, su proporcionalidad, la necesidad de imponerlas siguiendo un procedimiento en el que se han de respetar unos derechos, etc., pero tales elementos no son consustanciales al concepto de sanción, sino requisitos de validez de las sanciones. Si se impone un castigo sin cumplir tales requisitos estaremos en presencia de un acto punitivo, de una sanción, pero será una sanción ilegal.

3. *El carácter materialmente sancionador de la retirada de puntos*

La retirada de puntos, y la eventual revocación del permiso por ese motivo, encajan perfectamente en el concepto de sanción analizado, a

son o tienden a ser irresistibles, al objeto de obtener con la fuerza, es decir, constriñendo a obedecer o impidiendo la resistencia, el cumplimiento de la obligación secundaria o un cumplimiento alternativo o sustitutivo». En cualquier caso, reconoce que puede haber sanciones que consistan exclusivamente en el uso de la fuerza, como es el caso de la pena de muerte. En el mismo sentido, Ignacio DE OTTO Y PARDO (2010: 583-584), aunque, como precisa, «incluso la de muerte puede cumplirse voluntariamente si se impusiera como obligación de suicidarse cuyo incumplimiento conlleva la muerte a manos de otro, de lo que no faltan ejemplos históricos» (pág. 1270). La tesis de que la coacción constituye un elemento esencial de las sanciones ha sido negada también por Francesco BENVENUTTI (1959: 553 y ss.) y Otto MAYER (1949: 85-94 y 116-126). En nuestro país, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2008: tomo I, 763 y ss.), José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1997: 605 y ss.), José SUAY RINCÓN (1989: 60 y ss.) y Blanca LOZANO CUTANDA (1990: 40).

pesar de que el legislador no califique la medida como tal. En primer lugar, los puntos se pierden porque se cometen determinadas infracciones, es la consecuencia de su comisión, de forma tal que si no concurre alguno de los requisitos de éstas no puede perderse punto alguno. El propio artículo 67.3 LTSV así lo reconoce: «En el supuesto de infracciones que impliquen la detracción de puntos...». También el artículo 60.4, párrafo 5, dice que «los conductores no perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que...». Y otro tanto hace el Anexo II LTSV, cuya rúbrica es la siguiente: «Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos». En efecto, el fundamento de la pérdida de puntos es, como dice ya la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, «la actitud de reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor y que sistemáticamente son ignoradas por algunos usuarios de la vía generando riesgos a los que una sociedad como la nuestra ha de hacer frente de forma severa». Además, como se ha visto, la propia Exposición de Motivos alude al «efecto punitivo» de la pérdida de puntos, aunque luego se diga —en un entendimiento erróneo del *non bis in idem*— que «no se trata, por tanto, de idear una doble penalización por unos mismos hechos, las infracciones de tráfico, pues éstas seguirán siendo, con independencia del sistema de puntos, objeto del correspondiente procedimiento sancionador...»⁴⁹. La dualidad (o pluralidad) de sanciones cuya imposición prohíbe el *non bis in idem* debe ser entendida correctamente: realmente, no se trata de que no se puedan imponer dos o más sanciones por lo mismo, pues casi todas las normas sancionadoras (también las propias de tráfico: multa y suspensión de las autorizaciones en materia de autoescuelas y centros de reconocimiento) prevén como reacción punitiva dos o más sanciones y de diverso tipo (normalmente, una pecuniaria y otra privativa de derechos) para cada infracción, sino de que, en su caso, se efectúen dos o más reproches punitivos por lo mismo, esto es, que se valore y sancione desde la misma perspectiva jurídica lo ya valorado y sancionado. Por eso, la adición de la pérdida de puntos (como sanción) a determinadas infracciones graves y muy graves (ahora sólo junto con la multa, pues se ha eliminado la suspensión del permiso de conducción) no puede nunca merecer una crítica fundada desde la perspectiva del *non bis in idem*, sino, a lo sumo, desde la óptica del principio de proporcionalidad.

En segundo lugar, la pérdida de puntos cuadra claramente con la idea de castigo o mal impuesto forzosamente por la Administración

⁴⁹ También considera que, dado el carácter sancionador de la medida, puede verse afectado el *non bis in idem* Prudencio MORENO TRAPIELLA (2007).

por la comisión de una infracción. En efecto, su contenido es perjudicial para quien lo sufre, altera su situación jurídica de forma negativa (carácter constitutivo y contenido aflictivo), pues supone la privación o restricción de un valor o ventaja que estaba previamente en la esfera jurídica del conductor titular de la autorización. Ese perjuicio se busca expresamente como tal: el ordenamiento trata, con ello, de causar de forma directa y deliberada un mal, de imponer un castigo, no de proteger derechamente los intereses públicos en presencia, para lo cual bastaría con establecer que procede la retirada de puntos y la pérdida de la vigencia del permiso cuando se desconozcan de forma grave y reiterada las normas elementales en la materia (que es algo muy distinto a cometer comportamientos antijurídicos y culpables y sancionarlos siguiendo un procedimiento más garantista). Lo que no es incompatible con la finalidad preventiva propia de toda sanción. El mal que se causa o el castigo que se impone no se hace a ciegas, no se castiga por castigar, sino para prevenir, para evitar conductas similares en el futuro, para disuadir de esa «reiterada vulneración de las reglas que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos a motor» de que habla la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, o para modificar la *actitud* en la circulación de los infractores, como dice el Anexo III de la LTSV. Se trata, en definitiva, de agravar la situación del afectado y de dotar de eficacia a las normas por él vulneradas. La pérdida de puntos cumple, en los términos de la STC 276/2000, «la misma función de castigo que es propia de los actos sancionadores». La propia cuantificación de los puntos que se pierden, en función de la gravedad de la infracción cometida, denota también su naturaleza de sanción, pues es la traducción del reproche específico que la conducta por la cual se pierde ese número concreto de puntos merece al ordenamiento jurídico. Por lo demás, la medida de la retirada de puntos no está prevista tanto para alcanzar directamente un funcionamiento más ordenado y seguro de la circulación, cuanto para castigar de forma deliberada a determinados infractores. Con la revocación del permiso se priva al conductor del derecho a conducir y, además, se le impone la carga adicional de obtener uno nuevo (si quiere volver a conducir) realizando determinados cursos pasado cierto plazo. El interés directamente afectado es el del titular de la autorización para conducir, mientras que el interés público sólo se ve afectado (favorablemente) de forma indirecta y por la vía disuasoria propia de las sanciones.

Tercero: si se considera que la pérdida de puntos denota la pérdida de capacidad para conducir y que la revocación del permiso tiene lugar por desaparición de los requisitos para conducir, dicha medida no vendría exigida por la realización de la conducta que le sirve de presu-

puesto de hecho, pues, como ya se ha adelantado, no tiene sentido para adoptar una medida (no sancionadora) de ese tipo exigir que concurra un comportamiento típico, antijurídico y culpable y reaccionar ante él siguiendo un procedimiento más garantista como el sancionador. Como tampoco tiene sentido que sean todos los comportamientos actualmente previstos los que sirvan de presupuesto para una medida no sancionadora así, sino que deberían seleccionarse sólo aquellos que de forma directa incidan en los intereses públicos directamente relacionados con una adecuada conducción. Sin embargo, si se considera que estamos en presencia de una sanción, como parece más plausible, no es precisa esa coherencia entre el castigo y el presupuesto por el que se impone, pues en las sanciones su relación con la infracción cometida es puramente discrecional (sin perjuicio de que deban cumplirse los requisitos ya referidos de legalidad, determinación, proporcionalidad, etc.), por cuanto que no tiene otro fundamento que la norma que anuda la sanción de que se trate a esa concreta infracción⁵⁰.

Por otra parte, la recuperación de los puntos perdidos o el incremento del saldo inicialmente asignado como consecuencia de no haber sido sancionado en firme en vía administrativa encajarían mejor en esta construcción. No se trata en este caso, como es lógico, de un castigo o una sanción, sino de un premio, un incentivo para quienes acomoden su comportamiento al esquema diseñado por las normas, aunque en la teoría del Derecho también se han incluido los premios y recompensas en un concepto amplísimo, e inapropiado a nuestros efectos, de sanción y se habla así de *sanciones positivas*⁵¹. La recuperación o el incremento de puntos son, pues, una reacción favorable frente a un comportamiento ventajoso para la sociedad y, por tanto, una técnica de alentamiento o incitación de aquellas conductas que se acomodan a determinadas reglas del tráfico rodado, lo que no empece para que la retirada de puntos y la declaración de pérdida de vigencia de la autorización para conducir como consecuencia de ello sean auténticas sanciones, esto es, castigos impuestos a quienes no acomodan su conducta a tales reglas.

⁵⁰ Alejandro HUERGO LORA (2007: 230).

⁵¹ Norberto BOBBIO (1971: 384). Pero, como señala Jerónimo BETEGÓN (2000), «el término sanción, tal y como es empleado en el lenguaje jurídico, hace referencia exclusivamente al concepto de sanción negativa desde la obra de John Austin, lo que responde a una concepción del Derecho que, desde la perspectiva funcional, le asigna de manera predominante la tarea de asegurar determinados intereses a través de la protección de las conductas conformes con las normas formuladas y de la represión de aquellas que representan acciones desviadas. Kelsen, en la segunda edición de la *Teoría pura del Derecho*, después de admitir la posibilidad de la existencia de reglas cuya consecuencia normativa sea un premio y no un castigo, afirma la importancia secundaria de aquéllas en el contexto de ordenamientos jurídicos que se configuran, rigurosa y apriorísticamente, como ordenamientos coercitivos» (pág. 356). El propio Hans KELSEN (1994) critica el concepto de sanciones positivas en el Derecho (pág. 141).

Por último, y desde el punto de vista de la efectividad del sistema sancionador, a diferencia de lo que ocurre con la simple sanción pecuniaria, única que se aplicaría a las infracciones en materia de circulación (la inmensa mayoría), la retirada de puntos como castigo tiene la misma incidencia o repercusión en todos los conductores infractores, y la evaluación constante a la que obliga al conductor, al comprobar el número de puntos de que se dispone en cada momento, provoca una mejora de su actitud y comportamiento de los conductores. Son los derechos de los conductores los que se ven afectados (más que los intereses públicos) y, además, de modo más eficaz que con la multa.

De este modo, si estoy en lo cierto, determinadas infracciones graves y muy graves (relacionadas siempre con la conducción de vehículos para los que se exija autorización administrativa para conducir) llevarían aparejadas dos consecuencias jurídicas punitivas que se impondrían conjunta y necesariamente (sanciones *acumulativas*): la multa y la detracción de determinados puntos, que se anotarían en el Registro de Conductores e Infractores. La revocación o declaración de pérdida de vigencia de la autorización por la pérdida total de los puntos no sería más que la materialización de la acumulación de los efectos que esas sanciones previamente impuestas (los puntos restados) tienen sobre la autorización para conducir cuando se llega al tope fijado por el legislador. Es decir, la revocación no sería tanto una nueva sanción cuanto la incidencia que tiene la acumulación de una serie de sanciones sobre una autorización administrativa, o, más exactamente, sobre el derecho a utilizar legítimamente vehículos de motor a que dicha autorización habilita.

Cabe, incluso, otra construcción que serviría para hacer frente a la eventual objeción de que como lo que en último término se ve afectado es el derecho a conducir, la pérdida parcial de puntos como tal no es una sanción, pues no tiene contenido afflictivo alguno, no causa un daño directo a quien los pierde, que, por esa simple pérdida, no vería alterada su situación jurídica inicial. Una construcción que también serviría para salvar una aparente colisión entre la reincidencia, que podía subyacer en el sistema del permiso por puntos, y la regla del *non bis in idem*⁵². La explicación podría ser ésta: la comisión de determinadas

⁵² Conviene aclarar, en cualquier caso, que aquí no se están utilizando los antecedentes del infractor para tipificar una nueva infracción, que es el supuesto enjuiciado por la STC 188/2005, la cual declara inconstitucional el artículo 27.3.j) de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que tipificaba como infracción el haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año. La revocación del permiso por la pérdida de todos los puntos no es el castigo o retribución por una nueva infracción, sino la efectividad o materialización de las sanciones previamente impuestas por la comisión de las infracciones previamente cometidas.

infracciones de tráfico, además de una multa, tiene otra consecuencia adicional sancionadora que sólo opera de forma acumulada o por agregación de otras infracciones ulteriores, quedando por ello inicialmente en suspenso. Esa consecuencia sancionadora adicional es la revocación del permiso (y, por tanto, la prohibición de conducir vehículos de motor), que sólo operaría cuando se realizasen y sancionasen nuevas infracciones, tantas cuantas sean precisas para perder el saldo total de puntos⁵³. La realización ulterior de tales infracciones constituiría una condición resolutoria que tendría como consecuencia jurídica la sanción de revocación de la autorización para conducir, previa su declaración formal con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 63.6 LTSV y 37 del RGCond. Esta construcción serviría también para explicar la recuperación parcial de puntos por no ser sancionado en un determinado plazo o por la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial (arts. 50.5 y 63.7 LTSV). Tal recuperación, que es un premio o incentivo, eliminaría esa consecuencia adicional sancionadora que queda en suspenso cuando se cometen determinadas infracciones, es decir, suprimiría los puntos parcialmente perdidos. Sería, si se quiere, una nueva condición resolutoria, pero, ahora, de signo opuesto y efecto positivo.

4. *La opinión de la jurisprudencia*

La jurisprudencia parece inclinarse también por la naturaleza materialmente sancionadora de la pérdida de puntos. Siguiendo un orden puramente cronológico, la STC 63/2007, aunque *obiter dicta*, ha señalado que «para reprimir las infracciones de tráfico la Ley previene un amplio catálogo de sanciones que van, en función de la gravedad de la infracción considerada, desde la multa a la suspensión del permiso de conducción, pasando hoy, tras la modificación introducida por la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la pérdida de puntos» (FJ 3)⁵⁴.

También destacó su carácter sancionador, estimando por ello un recurso contencioso-administrativo por no constar en la denuncia los puntos que se perdían por la infracción cometida, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Pamplona de 9 de octubre de 2007, donde se señala que: «ciertamente la pérdida de puntos no aparece recogida en el elenco de sanciones del artículo 67

⁵³ Una explicación similar para la agravante de reincidencia en el ámbito penal, en Ramón GARCÍA ALBERO (1995: 213, por nota).

⁵⁴ La sanción de suspensión del permiso de conducir y del de circulación ha desaparecido tras la reforma llevada a cabo por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

LTSV, pero de ello no cabe deducir que no se trata materialmente de una sanción. De no entenderlo así se llegaría al absurdo de considerar sanción la suspensión temporal del permiso de conducción, sí incluida en dicho precepto, y no, por ejemplo, la retirada de puntos, que conlleva la pérdida de vigencia de la autorización para conducir [...]. La propia Ley se refiere en su preámbulo “al efecto punitivo para aquellos comportamientos, consistente en la disminución o pérdida del crédito de puntos con que cuenta un conductor” [Mientras que] la Sentencia del TEDH de 23 de septiembre de 1998 declara que si la medida de retirada de puntos presenta un carácter preventivo, reviste igualmente carácter punitivo y disuasorio, por lo que constituye una pena accesoria». Se trata de la sentencia *Malige c. Francia*, que consideró que la pérdida de puntos del permiso de conducir que también prevé el Derecho francés para determinadas infracciones constituye una «pena» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio. En el mismo sentido, y respecto del mismo asunto, se pronunció la Comisión Europea de Derechos Humanos con fecha de 29 de mayo de 1996.

Por su parte, la STS de 4 de junio de 2009 (recurso núm. 25/2006, ponente Calvo Rojas) no deja lugar a dudas. Según explica, «aunque la Abogacía del Estado se expresa en este punto con alguna indefinición, y pese a que la pérdida de puntos no aparece incluida en el catálogo de sanciones del art. 67 LTSV... es indudable que la pérdida de puntos es una medida que tiene carácter materialmente sancionador. El que el descuento de los puntos no se haga efectivo sino cuando la sanción (multa) es firme no viene sino a confirmar la naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos pues es también después de la firmeza cuando se produce la anotación de la sanción en el Registro de Conductores e Infractores». Y añade: «no ignoramos que, al afirmar que en la impugnación dirigida contra la resolución sancionadora puede combatirse la pérdida de puntos, se está contemplando la posibilidad de combatir una medida que todavía no se ha materializado, pues el descuento de puntos sólo tiene lugar cuando la sanción es firme. Pero es indudable que la pérdida de puntos es una consecuencia directa y automática de la sanción, y participa de su misma naturaleza, por lo que debe quedar sujeta al mismo régimen de impugnación».

En este sentido, conviene añadir que la posibilidad de combatir una sanción todavía no materializada no es algo específico de la pérdida de puntos, sino de cualquier otro tipo de sanción (multa, suspensión o revocación de autorizaciones, prohibición de actividades, de recibir subvenciones, de contratar con la Administración, etc.). Lo que ocurre con la pérdida de puntos es que, como ya se señaló más arriba, no necesita ser ejecutada forzosamente para vencer una eventual resistencia

del sancionado (salvo que se entienda que su ejecución es la anotación de la pérdida de puntos), es decir, no es un acto administrativo de carácter ejecutorio, pues su contenido se agota en una declaración que se materializa contra la voluntad del sancionado: la que declara dicha pérdida. Lo que no quiere decir que no tenga carácter constitutivo (que es una de las notas específicas de las sanciones), pues eso mismo ocurre con otros actos claramente constitutivos como la nacionalización: no necesita ser ejecutada y, sin embargo, tiene carácter constitutivo. Y, en todo caso, si quiere verse en la anotación de la pérdida de puntos o en la declaración de la pérdida de vigencia de la autorización su ejecución, es claro que se trataría de una sanción cuya efectividad o materialización no requiere de ningún tipo de actuación por parte del sancionado (como ocurre, por ejemplo, con el pago de las multas), quedando dicha materialización exclusivamente en manos de la propia Administración sancionadora.

También la STSJ de Madrid de 3 de diciembre de 2009 anula la pérdida de puntos recurrida porque la Administración sólo informó al conductor de la multa a pagar por la infracción cometida, «pero no de la sanción accesoria de la pérdida de puntos [...] que fue impuesta de plano violando el derecho de defensa».

VI. CONCLUSIÓN

La actual configuración de la pérdida de puntos, y de la eventual revocación del permiso de conducir por ese motivo, encaja mucho mejor en el concepto de sanción administrativa que ofrece nuestro Derecho que en otras medidas como pueden ser la revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones a que se somete o por la pérdida sobrevenida de la capacidad para conducir. Como ha podido verse, la jurisprudencia va inclinándose, de forma puntual, por la tesis, aquí mantenida, del carácter materialmente sancionador de la retirada de puntos del permiso de conducir en nuestro actual Derecho positivo, a pesar de que el legislador no califique expresamente la medida como tal. Lo que, en principio, tiene importantes consecuencias, ya que tales medidas de retirada de puntos y de revocación del permiso se rodean (o se deben rodear) del régimen propio y más garantista de las sanciones administrativas.

En cualquier caso, tal y como está actualmente regulado el sistema, pudiera parecer que la trascendencia de la naturaleza jurídica de la pérdida de puntos, y la posterior, y eventual, revocación del permiso de conducir, es relativa, pues en la medida en que ello tiene lugar cuando

se han cometido determinadas infracciones que han sido sancionadas en firme en vía administrativa, se les aplica ya (aunque se considerase que no son una sanción, sino otra cosa) las garantías propias del Derecho sancionador: reserva de ley, tipicidad, irretroactividad *in peius*, culpabilidad, procedimiento administrativo previo, respeto de las garantías o derechos propios del mismo, etc. Precisamente, para evitar pronunciamientos como el del TSJ de Madrid que se acaba de citar, el actual artículo 74.3 LTSV, relativo a las denuncias, señala que éstas deben contener «el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción, conforme a lo dispuesto en esta Ley». E incluso, si se produjera un cambio en los supuestos que dan lugar a la retirada de puntos, podría concluirse que, dado que para ello es precisa la imposición previa de sanciones firmes en vía administrativa, el régimen de la irretroactividad no sería el previsto con carácter general en el artículo 9.3 CE, sino el más estricto y garantista que el TC ha deducido para las sanciones del artículo 25.1 del texto constitucional.

Sin embargo, y a pesar de todo ello, la determinación de si la retirada de puntos, y la posterior revocación del permiso por ese motivo, constituye o no una sanción en nuestro Derecho, no conviene relativizarla en exceso, pues si mañana se decidiera, por ejemplo, incluir todo el «sistema» en un reglamento o prever expresamente en la propia LTSV que no es preciso informar de los puntos que se pierden cuando se sancionan determinadas infracciones, habría que concluir que ello no es constitucionalmente admisible, pues tanto la estructura como la función que hoy tienen tales medidas en nuestro ordenamiento impiden tratarlas como actos de carácter no punitivo.

Y para muestra la reciente y polémica reforma de los límites de velocidad llevada a cabo por el Real Decreto 303/2011, de 4 de marzo (BOE de 5 de marzo). Este Reglamento no sólo modifica el artículo 48 del Reglamento General de Circulación para reducir la velocidad máxima en las autopistas y autovías de 120 a 110 km/h, sino también, y en uso de la habilitación conferida al Gobierno en la Disposición Final 1.^a de la LTSV, el Anexo II de dicha Ley (donde se establecen las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos y cuántos puntos se pierden por cada una de ellas) para incluir un nuevo apartado en el que se establece que «en los supuestos de reducción del límite genérico de velocidad en autopistas y autovías de 120 km/h a 110 km/h, resultará de aplicación la pérdida de puntos establecida en el Anexo IV para el límite de velocidad de 120 km/h», es decir, que la nueva reducción del límite de velocidad no afectará a la retirada de puntos, que seguirá teniendo como referencia en tales tipos de vía los 120 km/h y no los 110 km/h. ¿Sería lícita, en terminos constitucionales, esa misma habilitación para

que el Gobierno, mediante Real Decreto, modifique también dicho Anexo para que, por ejemplo, aumentar la velocidad cuando nos están adelantando suponga la retirada de 5 puntos (y no 4 como ahora), o conducir sin cinturón de seguridad suponga la retirada de 4 puntos (y no de 3 como ahora se prevé)? Si se concluye que la retirada de puntos tiene naturaleza sancionadora, es evidente que no, pues dicha habilitación supondría una deslegalización contraria a la reserva de ley en el ámbito sancionador prevista en el artículo 25.1 CE. Y, probablemente, la misma respuesta habría de darse a la reciente modificación del Anexo II LTSV por un simple Reglamento, a pesar de que ello tenga consecuencias favorables para los infractores, pues la reserva de ley en el ámbito sancionador supone que la determinación de las sanciones corresponde en exclusiva al legislador.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Mario (2009): «El proyecto de reforma de la Ley sobre Tráfico en materia sancionadora y su integración en el ámbito local y europeo», en *II Foro Nacional de Derecho de la Circulación*, Madrid, DGT.
- BENVENUTTI, Francesco (1959): «Autotutela», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, págs. 553 y ss.
- BETEGÓN, Jerónimo (2000): «Sanción y coacción», en E. GARZÓN VALDÉS y F. J. LAPORTA, *El Derecho y la Justicia*, 2.ª ed., Madrid, Trotta.
- BOBBIO, Norberto (1969): «Sanzione», en *Novissimo Digesto Italiano*, tomo XVI, Torino, Utet, págs. 536 y ss.
- (1971): «Las sanciones positivas», en A. RUIZ MIGUEL (Dir.), *Contribución a la teoría del Derecho*, Valencia, 1971, págs. 384 y ss.
- BOQUERA OLIVER, José María (1962): «El condicionamiento de las licencias», en núm. 37 de esta REVISTA, págs. 87 y ss.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (1997): «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», en *REDA*, núm. 15.
- CASINO RUBIO, Miguel (2000): «La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (comentario a la STS de 2 de febrero de 1998)», en *REALA*, núm. 283, págs. 569 y ss.
- (2009): «La controvertida naturaleza jurídica de la declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción por extinción del saldo de puntos», en *Documentación Administrativa*, núms. 283-284, enero-agosto (en prensa).
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio (2010): «Lecciones de Derecho constitucional. Introducción», en *Obras Completas*, Oviedo, Universidad de Oviedo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 580 y ss.
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles (1996): *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos.
- DÍEZ-PICAZO, Luis (1999): *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, 3.ª ed., Barcelona, Ariel.
- FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier (2009): *Permiso y licencia de conducir por puntos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, y MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2001): *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA ALBERO, Ramón (1995): «*Non bis in idem*»: *material y concurso de leyes*, Barcelona, Cedecs.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1976): «El problema jurídico de las sanciones administrativas», en *REDA*, núm. 10, págs. 339 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2008): *Curso de Derecho administrativo*, tomo I (14.ª ed.), tomo II (11.ª ed.), Madrid, Civitas.
- HART, Herbert Lionel Adolphus (1963): *El concepto de Derecho*, traducción de G. GARRÍO, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- HUERGO LORA, Alejandro (2007): *Las sanciones administrativas*, Madrid, Iustel.
- (2010): «Sanciones rescisorias», en Blanca LOZANO CUTANDA (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, págs. 1000 y ss.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio (2003): «Régimen general de las licencias», en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, tomo II, 2.ª ed., Madrid, Civitas, págs. 1429 y ss.
- KELSEN, Hans (1994): *Teoría General de las normas*, traducción de H. C. DELORY JACOBS, México, Editorial Trillas.
- (1995a): *Teoría pura del derecho*, traducción de Roberto J. VERNENGO, 8.ª ed., México, Ed. Porrúa,
- (1995b): *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción de E. GARCÍA MÁYNEZ, México, Universidad Autónoma.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2010): «Medidas de reposición e indemnización de los daños causados», en Blanca LOZANO CUTANDA (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, págs. 549 y ss.
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1983): «Régimen y condicionamiento de las licencias urbanísticas», en *RDU*, núm. 85, págs. 75 y ss.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (1990): *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, Marcial Pons, 1990.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1976): «Multas administrativas», en núm. 79 de esta REVISTA.
- MAYER, Otto (1949): *Derecho Administrativo Alemán*, tomo II, traducción de la edición francesa de H. HEREDIA y E. KRONTOSCHIN, Buenos Aires, De Palma.
- MIR PUIG, Santiago (2008): *Derecho penal. Parte General*, 8.ª ed., Barcelona, Reppertor.
- MORENO TRAPIELLA, Prudencio (2007): «Análisis de la regulación española del permiso de conducir por puntos y su confrontación con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Diario La Ley*, núm. 6668, de 9 de marzo.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2005): *Derecho administrativo sancionador*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio (2000): *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, Barcelona, Cedecs.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1989): *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, MAP.
- (2001): «El contenido de las sanciones», en *Justicia Administrativa*, número extraordinario, págs. 151 y ss.
- (2010): «Concepto de sanción administrativa», en M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCÓN SOTOMAYOR y A. M.ª BUENO ARMIJO, *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, págs. 57 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2009): *Principios de Derecho Administrativo General*, tomo II, 2.ª ed., Madrid, Iustel.
- SANTA-MARÍA PÉREZ, Luis Florencio (2010): «Análisis jurídico de la pérdida de puntos y de la ineficacia sobrevenida del permiso o licencia de conducir por pérdida del saldo total de puntos asignado. Consecuencias ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en *II Foro Nacional de Derecho de la Circulación*, Madrid, DGT, págs. 109 y ss.
- SANTIAGO NINO, Carlos (1984): *Introducción al análisis del Derecho*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel.
- SUAY RINCÓN, José (1989): *Sanciones administrativas*, Bolonia, Real Colegio de España.
- (1991): «La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del suelo: su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas», en *RDU*, núm. 123, págs. 71 y ss.

- SUAY RINCÓN, José (2010): «Concepto de sanción administrativa», en Blanca LOZANO CUITANDA (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, págs. 165 y ss.
- TAMAMES, Ramón, y RUEDA, Antonio (2008): *Estructura económica de España*, 25.ª ed., Madrid, Alianza Editorial.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (1996): *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, Tecnos.

