

DERECHO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRAFICO. EN ESPECIAL, LA RETIRADA DEL PERMISO DE CONDUCIR

Por
JAVIER JUNCEDA MORENO
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PERMISO DE CONDUCIR. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.—III. LA RETIRADA DEL PERMISO DE CONDUCIR: 1. *Ideas previas*. 2. *Principios de Derecho administrativo sancionador*: 2.1. Régimen de la potestad sancionadora. 2.2. Régimen del procedimiento sancionador. 3. *El Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico*: 3.1. Precisiones normativas: a) Algunas cuestiones relativas a la potestad sancionadora. b) Algunas cuestiones relativas al procedimiento sancionador. 3.2. Precisiones jurisprudenciales: a) La polémica identificación del infractor. b) La presunción de veracidad de los agentes de la autoridad. c) Otros temas. 4. *La retirada del permiso en la normativa*. 5. *La retirada del permiso en la jurisprudencia*.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El tráfico es, sin duda, uno de los signos sobresalientes de nuestro tiempo, acaso el máximo. Diversos factores, íntimamente entrelazados, han contribuido de forma capital a ello: una sociedad cada vez más intercomunicada y, seguramente, cada vez más acelerada; una pujante industria de la automoción, con un aparato publicitario aún más poderoso; una indudable mejora de nuestras carreteras y un paralelo abandono de la opción ferroviaria pese a ser la solución más económica, ecológica y razonable en materia de comunicaciones, han sido algunos de los fundamentos de ese fenómeno al que la Exposición de Motivos del RDL 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el vigente texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se cuida de calificar con precisión como «una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación».

Algunos de esos datos, de esos motivos por los que, siguiendo con el preámbulo, dicha práctica circulatoria se «ha generalizado y extendido de tal manera que puede afirmarse que forma parte de la vida cotidiana», ya estaban presentes en la sociedad española de la primera mitad del siglo. Para el reglamentador del Código de la Circulación de 1934, en términos que hoy podríamos considerar absolutamente actuales, «el incesante progreso de la industria del automóvil, la importancia adquirida para el transporte de viajeros y mercancías y el mejoramiento de nuestras vías públicas han au-

mentado la circulación de un modo insospechado». Como se puede comprobar, ya entonces preocupaba el tráfico, una materia que, lejos de experimentar cambios, ha ido discurriendo impulsada por un colosal efecto multiplicador: el parque de vehículos a motor ha continuado desde entonces su sostenida marcha ascendente, como también lo han hecho el número de damnificados por accidentes de circulación o el de licencias y permisos de conducción. Las frías estadísticas que proporcionan periódicamente las autoridades revelan a las claras las dimensiones humanas, económicas y jurídicas del tráfico, unas cifras que, en la realidad, han transformado nuestras ciudades y villas, e incluso a parte de nuestras tradicionalmente más apacibles zonas rurales, en auténticos avisperos saturados de ruidos, polución, conflictos y, en último extremo, de ansiedad.

De todos modos, a pesar de las sombras, también es justo que alumbremos las luces. El uso generalizado del automóvil, el acceso al mismo por la práctica totalidad de la población, ha supuesto para el ciudadano, entre otras muchas cosas, un incremento exponencial de su autonomía, de su *calidad de vida* y, en definitiva, de su libertad. Y esto lo podemos confirmar en primera persona, sobremanera cuando nuestro vehículo descansa en el taller durante semanas. Sin él, en infinidad de ocasiones, no podremos desplazarnos a trabajar ni, por descontado, organizar nuestras muchas o pocas horas de ocio. El uso del automóvil, por tanto, se ha convertido con el tiempo en algo consustancial a nuestro peculiar y frenético modo de vivir.

Ante la formidable magnitud que ha adquirido el tráfico, ante esa patente situación, nuestros poderes públicos han estado bien atentos. En unas ocasiones, atentos a la ordenación y normal desenvolvimiento de la circulación, interviniendo donde más necesaria se hace su presencia, intentando persuadir publicitariamente al conductor de las nocivas consecuencias de su comportamiento negligente al volante y, en fin, persiguiendo el escrupuloso cumplimiento de la legalidad y del interés general en la materia. Otras veces, sin embargo, se nos han mostrado excesivamente celosas en la eficacia o pragmatismo económico, en las necesidades insaciables de sus arcas, modulando a su antojo, en no pocas ocasiones, los venerables principios de objetividad y neutralidad en el actuar administrativo (1).

En la crónica que ahora se inicia se pretende, sustancialmente, analizar uno de los elementos clave del ejercicio de esa *libertad de circulación* que entraña el uso del vehículo: la retirada del permiso de conducir. La re-

(1) Son sumamente ilustrativos, y ya clásicos, los pronunciamientos que al respecto formula el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de julio de 1987 (Ar. 6893), en los que, contemplando un supuesto de desviación de poder, se afirmará que «no es finalidad fijada por el ordenamiento jurídico para la seguridad del tráfico la de recaudar impuestos. No cabe, pues, adoptar medidas circulatorias con una finalidad recaudatoria que trasciende el ámbito de la pura regulación del tráfico para penetrar en el terreno tributario». Estos exactos conceptos no se compadecen demasiado, por cierto, con la reciente reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, en donde, so pretexto de la defensa del título habilitante para el estacionamiento, se sigue persiguiendo únicamente el fraude en la recaudación de un determinado precio público.

tirada o suspensión del popular *carnet* supone, tal vez, la medida de mayor trascendencia y repercusión jurídica y social entre las numerosas que contempla la actual normativa de tráfico. Precisamente por esta razón trataremos de aproximarnos a ella siguiendo muy de cerca las diversas determinaciones de nuestra normativa y última jurisprudencia, unas disposiciones y decisiones de las que ya es posible sacar algunas prudentes enseñanzas a pesar de la desvalida puesta en práctica en el diario quehacer sancionador público.

II. EL PERMISO DE CONDUCIR. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

Con exclusivo carácter introductorio, acaso sea necesario ubicar metodológicamente al permiso y a la licencia de conducción (2), que pueden conceptuarse como aquellos documentos públicos expedidos por autoridades competentes que facultan a sus legítimos titulares para conducir vehículos a motor y ciclomotores por las vías públicas. Como bien puntualiza el artículo 60.1 del RDL 339/1990, la función del permiso no es otra que la de otorgar a la persona interesada una autorización administrativa para ejercer esa actividad, tras haberse verificado debidamente que el peticionario cumple los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo (3).

Así pues, estamos ante una intervención de la Administración sobre la actividad circulatoria de los administrados cuyo propósito es controlar, con carácter previo, si el ejercicio de dicha actividad se ajusta o no al interés general o público. Se trata, por tanto, de una autorización administrativa personal, favorable (remueve la prohibición inicial de la conducción libre), declarativa (no constituye situación jurídica alguna, se limita a comprobar el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en las

(2) La diferencia entre *permisos* y *licencias*, aunque no está justificada ni en el RDL 339/1990 ni lo estaba en el Capítulo XVI del Código de la Circulación recientemente derogado, se desprendía de las categorías de vehículos para las que eran válidas las autorizaciones solicitadas (*licencias* únicamente exigidas para el aprendizaje de la conducción —art. 275 del Código, todavía vigente—, para conducir ciclomotores y para el manejo de motocultores, determinados tractores agrícolas y máquinas agrícolas automotrices; el resto de autorizaciones se consideraban *permisos* a todos los efectos). Con la reforma efectuada en la materia por el RD 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, licencias y permisos ya aparecen convenientemente deslindados conforme a los distintos vehículos para los que se requieren unas y otros. En cualquier caso, no cabe extraer demasiadas consecuencias jurídicas de estos términos, como quiera que, en la práctica, se refieren al mismo fenómeno autorizador (así lo acreditan, entre otras, las SSTS de 11 de febrero de 1981, de 1 de febrero de 1991 y de 29 de octubre de 1990).

(3) Por su parte, la Base sexta de la Ley 18/1989, 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, indica al respecto que «*se someterán al régimen de autorización administrativa previa las siguientes actividades: circulación de vehículos, conducción de los mismos, reconocimientos de aptitudes psicofísicas de los aspirantes a conductores y ejercicio de la enseñanza de las normas y técnicas de conducción*». Régimen de autorización administrativa que, según el artículo 1.1 del Reglamento General de Conductores, tiene su razón de ser en la necesidad de garantizar la aptitud de los conductores para el manejo de los vehículos con el menor riesgo posible.

normas) y reglada, de contenido y otorgamiento sometidos a condiciones de aptitud que habrán de acreditarse con anterioridad (4). Una autorización cuya concesión conllevará, además, el deber del titular de conducir responsablemente y con diligente sujeción a las reglas del tráfico (5). Finalmente, el permiso se concibe como una autorización de *tracto sucesivo* o de funcionamiento: su validez estará subordinada al período de vigencia que se señale en los mismos, pudiendo ser revisados en determinados plazos y condiciones (6).

Al ser una autorización reglada, la Administración deberá acomodar su actuación a su propia normativa, en aras de despejar cualquier sombra de arbitrariedad. De tal suerte, la Administración otorgante (7) sólo podrá conceder el permiso de conducción conforme a lo prevenido en el Reglamento General de Conductores. De modo análogo, únicamente si el solicitante ha acreditado como es debido haber cumplido con los requisitos fijados en aquella disposición, podrá acceder a la referida autorización para conducir vehículos a motor.

De entre las condiciones básicas que la normativa señala para adquirir la correspondiente autorización para conducir destacan las referentes, con carácter genérico, a la capacidad tanto jurídica como de obrar, a la posibilidad de ser o no titular de relaciones jurídicas y a la idoneidad de dicho sujeto de derecho para llevar a cabo eficazmente actos jurídicos o para adquirir y ejercitar derechos y asumir las obligaciones derivadas de su propia actuación. Residencia, edad, capacidad física o jurídica y aptitud son los soportes esenciales en que se apoya el reciente Reglamento de Conductores, como lo hacía el derogado Código, para conceder un permiso. En relación con la sede jurídica de la persona solicitante, con su *status personal*, la nueva norma indica que se deberá tener la *residencia normal* en España (8), o, en su caso, acreditar la condición de estudiante en el país durante al menos seis meses seguidos, lo que posibilita el acceso al permiso no sólo por los nacionales españoles —supuesto habitual—, sino por quienes cuenten con el correspondiente documento de identificación

(4) Así, artículo 2.1 del Reglamento General de Conductores.

(5) Eso es lo que disponía el segundo párrafo del derogado artículo 261.I del Código de la Circulación de 1934. El actual Reglamento de Conductores ha optado, en cambio, por una redacción con menos concesiones retóricas, al circunscribir tal deber del conductor «a las menciones, adaptaciones, restricciones y otras limitaciones en personas, vehículos o de circulación que, en su caso, figuren en la correspondiente autorización o documento» (art. 2.3). Sobre la figura de las autorizaciones, véanse, entre una amplia bibliografía, J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986; J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1990; L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, págs. 418 a 420.

(6) Períodos de vigencia y prórrogas establecidos en los artículos 16 y 17 del nuevo Reglamento General de Conductores.

(7) Nos referiremos básicamente a las Jefaturas Provinciales de Tráfico, aun cuando la normativa se refiera también a distintos permisos otorgados por otras tantas autoridades (militares, de los cuerpos de seguridad del Estado, diplomáticos, etc.).

(8) Residencia habitual en España durante al menos ciento ochenta y cinco días por cada año natural (Disposición adicional segunda del Reglamento General de Conductores).

de extranjeros (en el que se justifiquen la residencia o condición de estudiante, respectivamente). En cuanto a la validez de los permisos expedidos en Estados miembros de la Unión Europea, será imprescindible su inscripción en el Registro de Conductores e Infractores, mientras que la utilidad de los permisos procedentes de terceros países quedará supeditada a lo dispuesto sobre canjes en diversos convenios multilaterales o bilaterales en los que España sea parte.

En cuanto a la edad necesaria para optar a la autorización, la norma distingue entre clases de permisos. Con carácter general, se requiere haber cumplido la mayoría de edad civil (art. 12 CE) —los dieciocho años (nuevas clases A, B, B+E, C, C+E, C-1 y C-1+E)—, salvo los referentes a motocicletas ligeras sin sidecar hasta 125 centímetros cúbicos (clase A-1), para los que se precisa haber alcanzado los dieciséis —capacidad de obrar del menor que se encuentra reconocida, por lo demás, en el art. 30 LAP (9)—, y los autobuses y vehículos articulados destinados al transporte de personas (clases D1, D1+E, D y D+E), para los que se exigen veintiuno. Respecto de la edad límite para obtener un permiso, resulta elogiable que el nuevo Reglamento General de Conductores haya dejado sin efecto la establecida con carácter general en el Código de la Circulación, de sesenta y cinco años, a no ser que el solicitante hubiese sido titular de un permiso de la misma o superior clase al que deseaba obtener, o poseyera el de motocicletas de cualquier cilindrada para obtener el antiguo B-1 (actual B), o, finalmente, cuando se tratara de disminuidos físicos que solicitaban el permiso de coche de inválido (abolidos arts. 264.I y 272.I del Código). Con la nueva situación normativa, por tanto, el acceso al permiso se verá limitado exclusivamente en virtud de los objetivos datos de aptitud psicotécnicos y físicos que se obtengan por el solicitante.

Respecto del resto de limitaciones a la capacidad para adquirir el permiso, el Reglamento sigue al Código desdoblándose en dos vertientes. Por un lado, se requiere no estar inhabilitado por resolución judicial para obtener el permiso de conducción ni hallarse sometido a intervención o suspensión del que posea, ya se hubiera acordado ésta en vía administrativa o judicial (10). Acerca de la capacidad física y psíquica, la norma se remite a las reglamentaciones técnicas correspondientes, en las que se detallan todo tipo de controles y reconocimientos médicos (11).

(9) Misma edad que se precisa para la licencia de conducción de vehículos agrícolas que no excedan de las dimensiones de los vehículos ordinarios y catorce años para conducir ciclomotores y coches de minusválido sin viajeros (art. 12 Reglamento de Conductores).

(10) A tal efecto, la Dirección General de Tráfico habrá de llevar un Registro de Conductores e Infractores en el que figurarán los datos identificativos de los mismos, los de los correspondientes permisos, las sanciones administrativas o judiciales recaídas sobre aquéllos por hechos de la circulación o de tráfico —art. 5.h) del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, desarrollado ahora en el Título V del Reglamento General de Conductores (arts. 84 a 86) tras haberse contemplado ya en el artículo 19 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, aprobado por RD 320/1994, de 25 de febrero—.

(11) Reconocimientos físicos y psíquicos que, en su caso, podrán ser complementados por los efectuados por los servicios sanitarios correspondientes de la Comunidad Au-

Por último, la aptitud del solicitante deberá confirmarse tras la declaración de suficiencia que, en relación con cada permiso, se ha fijado reglamentariamente en los Anexos III, V, VI y VII del RD 772/1997, y en cuyo desarrollo, lamentablemente, no se ha contemplado, siguiendo la desdichada ordenación jurídica anterior, el régimen de recursos al que se sujetan tales pruebas (12).

Hasta aquí, a grandes trazos, el marco genérico del acceso al permiso, un marco indispensable de cara a abordar la cuestión que centrará nuestro principal interés: su retirada temporal.

III. LA RETIRADA DEL PERMISO DE CONDUCIR

1. Ideas previas

A pesar de que, de forma expresa, la actual normativa de tráfico haya pretendido abandonar la óptica policial que tradicionalmente ha inspirado a este peculiar sector de la actuación administrativa (13), ello no se ha logrado demasiado en la práctica. La ordenación de la circulación continúa siendo una materia de rasgos eminentemente interventores y limitativos, sin perjuicio de determinados avances —más técnicos que jurídicos— en seguridad vial. Un simple análisis de las disposiciones emanadas desde la promulgación de la Constitución, y sobremanera del vigente Reglamento General de Circulación de 17 de enero de 1992, es buena prueba de lo afirmado.

El referido carácter policial de la legislación de tráfico no tendría mayor importancia si no fuera por otros hechos de singular relieve. Por un lado, como ha reconocido el propio legislador, el tráfico es una de las más genuinas expresiones de la libertad de circulación, lo que irremediablemente nos lleva a topar con conceptos constitucionales de enjundia, en especial con los derechos fundamentales a la libertad (art. 17 CE) y, más

tónoma a instancias de la Jefatura Provincial de Tráfico cuando, con motivo de las pruebas para acceder a un permiso, se adviertan indicios racionales de deficiencia física o psíquica del aspirante —art. 15.2.b) del Reglamento de Conductores—. Esta circunstancia difiere de la establecida en el derogado 265.III del Código de la Circulación, en donde no se precisaba quién habría de efectuar tales exámenes. Bajo la vigencia del citado precepto no se comprendía muy bien la confianza en la bondad de unos reconocimientos médicos cuando, por alguien en principio inexperto, se podría llegar a poner en entredicho tales exámenes.

(12) Y ello a pesar de que en las pruebas teóricas o de conocimientos pueden existir preguntas de dudosa formulación y respuesta y que, sobre todo, las pruebas de aptitud están repletas de conceptos susceptibles de extrema subjetividad: *soltura del aspirante, impresión de seguridad de la aptitud en el manejo, capacidad de adaptación*, etc.

(13) El preámbulo de la Ley de Bases de 1989 se cuida de destacar esto al indicar que «la magnitud del fenómeno de la circulación, con su trágico índice de siniestralidad, ha movido a la Administración a abandonar la primitiva concepción, puramente policial de su actuación, para pasar a un planteamiento activo de la misma, orientado a promover la seguridad de la circulación y la prevención de accidentes, tanto en carretera como en zonas urbanas».

específicamente, a la libertad de circulación por todo el territorio nacional (art. 19 CE). Así, ya ha habido quien ha mostrado serias dudas acerca de la legitimidad constitucional de una norma —tal que el RDL 339/1990— que penetra en materias reservadas a Ley Orgánica y que, además, lo hace de modo y manera restrictiva, limitando el ejercicio de derechos fundamentales de primer orden (14). En segundo lugar, la naturaleza policial del ordenamiento jurídico de la circulación, en esta ocasión fiel exponente de su clásico semblante de intervención coactiva, lo convierte en una de las manifestaciones más representativas del Derecho administrativo sancionador.

Estas dos notas, por sí solas, hacen que la retirada o suspensión del permiso de conducir, lejos de considerarse una cuestión menor, adquiera perfiles jurídicos dignos de mención. Como acabamos de señalar, se trata de un problema de claras resonancias constitucionales que, como mínimo, habrá de ser resuelto siguiendo muy de cerca el propio Texto Fundamental.

En cualquier caso, advertida ya la trascendencia de una medida de esta índole, debe reseñarse finalmente que, a pesar de definirse el permiso como una autorización, su revocación no debe calificarse, sin más, como una *mera* revocación: la retirada del permiso se utilizará usualmente por la Administración como sanción complementaria de la multa pecuniaria, convirtiendo a la suspensión de la autorización para conducir en toda una exteriorización de la potestad sancionadora en manos de los poderes públicos.

Cuestión distinta se dará, sin embargo, cuando la retirada se derive del incumplimiento de las condiciones que, *ab initio*, fijó la propia Administración, o del impedimento de consolidar infracciones flagrantes. La desaparición de las causas que motivaron su otorgamiento, como sucede en el supuesto de una enfermedad sobrevenida, en el olvido de conocimientos o en la falta de aptitud para conducir, se contempla en el artículo 63.3 y 4 del RDL 339/1990 y, sobre la suspensión basada en los mismos hechos, en el artículo 64 del mismo texto. En el nuevo Reglamento de Conductores se contempla este típico supuesto de revocación bajo el común *nomen iuris* de *pérdida de vigencia de las autorizaciones*, incluyendo un detallado procedimiento que se complementa, siguiendo lo dispuesto en la Ley, con la correspondiente suspensión cautelar previa a la definitiva intervención del permiso (arts. 39, 41 y 42). Esta nueva regulación sustituye a las previsiones del artículo 291 del Código de la Circulación, que expresamente deroga, respecto de la retirada del carnet cuando se dieran *indicios racionales y fundados* de que el titular ha perdido el conocimiento de las normas esenciales para circular, aunque a la nueva situación les son aplicables idénticos criterios interpretativos a los establecidos por el Tribunal Supremo: tales indicios nunca podrán ser sinónimos de mera suposición o sospecha, sino que deberán estar debidamente probados y motivados (así,

(14) Así, J. M. ORENES BASTIDA y H. PÉREZ MATEOS, *Improcedencia de las sanciones de tráfico*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 1996, págs. 13 y 14.

SSTS de 30 de mayo de 1990 —Ar. 4018— y de 27 de mayo de 1995 —Ar. 4386—).

Sobre este último supuesto, la retirada del permiso cuando existan señales racionales de haber perdido el conocimiento de las normas esenciales para circular, versa el interesante Auto del Tribunal Constitucional 648/1988, de 23 de mayo, en el que, valorando el principio de *non bis in idem* y partiendo de la revocación contemplada en el desaparecido artículo 291 del Código de la Circulación, se resaltarán que

«mientras el Código Penal prevé una pena consistente en la privación del carnet de conducir por tiempo determinado (...) como sanción de una infracción (...), el Código de la Circulación prevé una medida distinta, la intervención del carnet hasta tanto el titular no demuestre mediante las correspondientes pruebas que posee todavía la capacidad psicofísica y técnica necesaria para conducir, como consecuencia no de la comisión de una infracción, sino porque aparezcan "indicios que racional y fundadamente induzcan a apreciar que el titular carece o ha perdido el conocimiento de las normas esenciales para la seguridad de la circulación o las aptitudes físicas, psíquicas o técnicas para conducir" (...) El fundamento de la sanción penal y la medida administrativa es inequívocamente diferente (...), mientras la sanción penal se impone por un tiempo determinado que necesariamente hay que cumplir, la intervención administrativa del carnet es indefinida, pero puede cesar en el momento en que el titular se someta con éxito a las pruebas que reglamentariamente están previstas para acreditar la capacidad psicofísica y técnica de los conductores, lo que pueden hacer pasadas sólo veinticuatro horas desde la retirada del carnet (...) la medida preventiva administrativa se impone en bien de la seguridad del tráfico y de la propia persona por la posible pérdida de su capacidad como conductora» (15).

(15) Pese a coincidir con estos argumentos constitucionales, ha de destacarse que la intervención que diseñaba el artículo 291 del Código de la Circulación se enmarcaba entre las *actuaciones complementarias* a seguir en el transcurso de un procedimiento sancionador, con lo que la voluntad del reglamentador era concebir un instrumento de explícitas connotaciones represivas, no tanto una medida de seguridad. De todos modos, el nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, contempla diversos supuestos en los que se impone, como pena, la privación del derecho a conducir vehículos de tres meses a diez años. Ello sucederá si, por ejemplo, se conduce ebrio o drogado, con temeridad manifiesta o poniendo en peligro la vida o integridad de las personas, causando grave riesgo para la circulación, o con consciente desprecio por la vida de los demás (arts. 39 y 40 en relación con los arts. 379 a 385, comprensivos de los *delitos contra la seguridad del tráfico*). Al estar estos comportamientos ya descritos como infracciones en la normativa de tráfico, nos encontraremos con un serio interrogante a la hora de eludir el principio de *non bis in idem* o la concurrencia, por ejemplo, de una pena de privación del permiso de tres meses con una sanción administrativa por el mismo período. En estos supuestos, ¿es preferente la jurisdicción penal sobre la potestad sancionadora administrativa? Para el Tribunal Constitucional, especialmente por Sentencias 2/1981, de 30 de ene-

En definitiva, la revocación y, en su caso, la suspensión cautelar del permiso de conducir respaldada en la ausencia sobrevenida de las condiciones que motivaron su otorgamiento no puede considerarse una medida sancionadora, sino simplemente revocatoria, de revisión de una autorización administrativa —en el mismo sentido del Auto transcrito, véanse las SSTS de 6 de junio de 1990 (Ar. 4695) y de 22 de noviembre de 1991 (Ar. 794), entre otras—. Aun así, como acabamos de indicar, tal revocación no podrá establecerse sin más: aparte de motivarse suficientemente (así, art. 41, números 1, 2 y 3, del Reglamento de Conductores, haciéndose eco de la doctrina jurisprudencial), habrá que seguir en esto, también, el principio de proporcionalidad, un cardinal principio que tratará de mantener la congruencia entre los hechos y las medidas a adoptar, persiguiendo la debida adecuación al fin propuesto y, en último término, optando por las soluciones menos restrictivas, lo que se desprende del clásico artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aplicable como norma general a tales efectos, en el que se disponen los criterios a manejar de cara a la revocación de autorizaciones (16) y se recoge en el Reglamento de Conductores al contemplar la posibilidad de recuperar el carnet si se superan satisfactoriamente los requisitos establecidos para conducir —art. 41.3.B)—.

En cualquier caso, en la otra gran modalidad de retirada temporal del permiso —en el supuesto de la denominada *suspensión-sanción*—, a la privación del carnet no le serán de utilidad las reglas que disciplinan la simple revocación de autorizaciones, sino las que organizan la imposición de las sanciones administrativas. Justamente de esa *suspensión-sanción* nos habremos de ocupar, tal vez el género de retirada del permiso que con más frecuencia se consume —a veces perpetra— por nuestras autoridades de tráfico (17).

ro; 77/1983, de 3 de octubre, y 159/1985, de 27 de noviembre, la Administración no podrá llevar a cabo actuaciones sancionadoras en aquellos casos en los que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal. Sin embargo, el supremo intérprete deja abierta la posibilidad, eso sí, debilitada o imperfecta, de que concluyeran ambos expedientes sancionadores, penales y administrativos, en las llamadas relaciones especiales de sujeción o de supremacía especial de la Administración. En su consecuencia, sólo en estos casos, en los que, además, exista ya una calificación penal de absolución, podría deducirse, sobre esos hechos, una sanción administrativa para los mismos.

(16) El artículo 16.1 de este texto, por su parte, indicará que «*las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación*». Los artículos 106.1 CE y 53.2 LAP componen el marco básico de este principio.

(17) A la *suspensión-sanción* sobre la que versará esta crónica podría añadirse la suspensión del permiso de conducir hasta tres meses que contempla la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, como sanción complementaria de una infracción grave de orden público (art. 28.2 en relación con el 25). Lo que sucede es que tal medida sancionadora está ubicada en sede ciertamente inadecuada, al emplear una sanción de tráfico para reprimir comportamientos ajenos a la circulación. Si, como tiene dicho el Tribunal Supremo en múltiples ocasiones (SSTS de 22 de febrero y 12 de marzo de 1994, entre otras), los desórdenes en las vías públicas deben sancionarse conforme a la normativa de orden público y nunca aplicando las normas de circulación, poco ortodoxo se nos antoja admitir como sanción de orden público una medida de incuestionable naturaleza circulatoria. En cualquier caso, tal *suspensión-sanción* del permiso habrá de acomodarse a los principios sancionadores de los que nos ocuparemos a continuación.

Al ser esa *suspensión-sanción*, pues, una medida de incuestionable naturaleza represiva, deberemos reparar con carácter previo, siquiera brevemente, en los principales conceptos de nuestro ordenamiento jurídico sancionador. Unos esquemas llamados a ejercer, en este y otros temas, una seria labor de modulación y de adecuación al derecho de lo que, en derecho, debe o no hacerse al sancionar.

2. Principios de Derecho administrativo sancionador

La obra de años del Tribunal Constitucional a la hora de configurar los límites y perfiles del Derecho administrativo sancionador —y, en consecuencia, del aplicable a nuestros efectos— ha sido ingente. Con carácter general, puede afirmarse que la construcción, entre otros, de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, presunción de inocencia o *non bis in idem* ha sido resultado de la decisiva jurisprudencia constitucional, al concebir, poner al día y sistematizar los criterios sancionadores en manos de los poderes públicos (18). Sin ser éste el lugar más apropiado para reproducir *in extenso* el parecer del sumo intérprete en el desarrollo de aquellos principios, sí lo es para recordar, telegráficamente, algunos puntos fundamentales que conviene retener, extremos que han sido hoy plasmados en el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LAP), convirtiendo en la práctica al Tribunal Constitucional, como ya ha sido advertido, en todo un legislador positivo (19). Así, el Título IX de la LAP, en sus dos capítulos, se ocupará de la potestad sancionadora, en donde se irán desgranando, uno a uno, los más trascendentales principios que, desde 1981, ha venido elaborando la jurisprudencia constitucional, principios referidos, respectivamente, a cuestiones sustantivas y procedimentales y, en cualquier caso, absolutamente imprescindibles para componer el entorno en el que se deberá desenvolver la retirada del permiso de conducir.

2.1. Régimen de la potestad sancionadora.

Sobre aspectos sustantivos, la Ley no hace sino otorgar a los ciudadanos una garantía de reacción frente a una Administración sancionadora

(18) Véase, entre una considerable literatura, A. ARCE JANARIZ, *La influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, «Revista Jurídica de Asturias», núm. 16, 1988, págs. 162 a 166. También puede consultarse un completo estudio jurisprudencial en la obra de J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Las Sanciones Administrativas en la Doctrina Jurisprudencial del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia*, Actualidad Editorial, Madrid, 1994.

(19) Cfr. J. F. MESTRE DELGADO, «Los principios de la potestad sancionadora», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 368.

que no respete la reserva de Ley que debe presidir su potestad (art. 127.1), el principio de tipicidad (art. 129.1), la irretroactividad de la disposición sancionadora desfavorable (arts. 128 y 62.2), la responsabilidad o culpabilidad (art. 130), la proporcionalidad (art. 131.3), la prescripción (art. 132) y el *non bis in idem* (art. 133). En términos lo suficientemente sintéticos, todo ello se traducirá en las siete ideas básicas que siguen:

1.º Dado el carácter excepcional de las potestades sancionadoras en manos de la Administración, deberá ser en principio una norma con rango legal la que establezca o modifique el cuadro de infracciones y sanciones administrativas. Así, serán inconstitucionales cualesquiera remisiones en blanco de atribuciones sancionadoras al Reglamento, aun cuando sí se permita la pervivencia de normas sancionadoras *infralegales* que queden debidamente engarzadas a la Ley (20).

2.º Por razones de seguridad jurídica, es imperiosa la predeterminación normativa de los comportamientos susceptibles de incurrir en infracción y en la sanción subsiguiente. Esto es, fundamental en la materia será «*la existencia anterior de preceptos jurídicos (lex previa), que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa), aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción*» (21).

3.º Por imperativo constitucional (art. 9.3 CE), y consecuencia del punto anterior será imposible la aplicación de tipos sancionadores no vigentes en el momento de la comisión de la supuesta infracción. Lo contrario sucederá en el caso de disposiciones sancionadoras favorables, cuyo efecto será el retroactivo (22).

4.º En materia de responsabilidad y culpabilidad, únicamente podrán ser sancionadas las personas físicas y jurídicas responsables de las infracciones administrativas, *aun a título de mera inobservancia* (23). En

(20) De este tema se ha ocupado en profundidad recientemente J. OLIVÁN DEL CACHO en su obra *Procedimiento Sancionador y Estado Autonómico*, Cedecs/Universitat de Lleida, Barcelona, 1996. Véanse, también, J. BERMEJO VERA, *Potestad reglamentaria y sancionadora de la Administración*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 10, 1976; J. TORNOS MAS, *La relación entre la Ley y el reglamento: reserva de ley y remisión normativa: algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional*, núms. 100-103 de esta REVISTA, vol. I, 1983; J. ESTEVE PARDO, *Sanciones Administrativas y potestad reglamentaria*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 49, 1986; J. F. MESTRE DELGADO, *Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 59, 1988, o J. SUAY RINCÓN, *Sanciones Administrativas*, Studia Albornotiana, Bolonia, 1989, entre otros.

(21) Cfr. R. SÁNCHEZ MARÍN, *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 259, 1993, pág. 536.

(22) Vid., por todos, F. LÓPEZ MENUDO, *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982.

(23) El subrayado ha suscitado críticas en la doctrina, al admitirse en él, veladamente, la responsabilidad objetiva. Incluso se ha dudado abiertamente de la constitucionalidad del precepto, por no contemplar debidamente el elemento subjetivo de la culpa. Así, por todos, C. CHINCHILLA MARÍN, *Administraciones Públicas y ciudadanos*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 762 y 763.

cualquier caso, para acreditar tal responsabilidad deberá tenerse muy en cuenta el principio de culpabilidad, la existencia subjetiva de dolo o culpa en la acción subsumible en la infracción, sin que pueda quedar resquicio alguno a la burda responsabilidad objetiva. De todos modos, en su momento veremos las desgraciadas modulaciones que, en materia de tráfico precisamente, se han dado a este respetable principio.

5.º) La proporcionalidad, por su parte, cristaliza en la obligación de guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Como se desprende de la jurisprudencia constitucional, el principio de proporcionalidad es inherente al Estado de Derecho y representa un auténtico canon de institucionalidad de la actuación de los poderes públicos. Por él, la Administración se verá compelida, al solventar un conflicto, a ponderar cuidadosamente las circunstancias de todo tipo que concurran en cada caso y a evitar cualquier sacrificio innecesario e injustificado de uno de los derechos o valores en presencia, tratando así de mantener el equilibrio armónico entre ellos.

6.º) En cuanto al principio de prescriptibilidad como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora, la LAP señala, con carácter supletorio, cuáles son los plazos prescriptivos para las infracciones muy graves —de tres años—, graves —dos— y leves —seis meses—, en defecto de previsión expresa en la correspondiente ley sancionadora. Por otro lado, el *dies a quo* comenzará a contarse desde el día en que se hubiera cometido la infracción, y la prescripción se interrumpirá con el inicio, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. Respecto de la prescripción de las sanciones, que habrá de ser notificada de oficio por la Administración al interesado, las impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por graves a los dos y las derivadas de leves al año. La interrupción devendrá con la simple iniciación del procedimiento de ejecución.

7.º) Para concluir, el *non bis in idem* o prohibición de la concurrencia de sanciones incorporará a nuestra normativa una regla tradicionalmente acogida por la jurisprudencia. Conforme a la misma, no podrán sancionarse hechos que hayan merecido reproche penal o administrativo, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. De tal suerte, se prohibirá que, por autoridades de un mismo orden y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente una misma conducta, por entrañar una inadmisibles reiteración del ejercicio del *ius puniendi* del Estado y una duplicidad sancionadora.

2.2. Régimen del procedimiento sancionador.

Sobre aspectos procedimentales, la LAP se extiende en los artículos 134 a 138. De nuevo, en resumen, cabe destacar los siguientes extremos:

1.º) La potestad sancionadora deberá ejercitarse de acuerdo al procedimiento establecido, proscribiéndose las sanciones *de plano* o impuestas sin él (art. 134.1 y 3). De acuerdo con este principio, se reputarán ilegales cualesquiera sanciones en las que no se siga, escrupulosamente, un procedimiento (con pliego de cargos, audiencia al interesado, período de prueba y resolución motivada, como mínimo).

2.º) Derecho a la tutela efectiva de derechos o intereses legítimos (art. 135). Esto es: a ser notificado de los hechos que se imputan supuestamente constitutivos de infracción y, en su caso, de la correspondiente sanción; a conocer la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma en que se confiera tal atribución; a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa procedentes y admitidos por el ordenamiento jurídico. En suma, serán de aplicación a estos efectos las garantías procesales del artículo 24 CE.

3.º) Derecho a la presunción de inocencia (art. 137). Es la Administración a la que le toca demostrar la culpabilidad, debiendo respetar mientras ello no ocurra la inocencia del denunciado. La Administración sancionadora, por tanto, debe probar la responsabilidad, destruyendo al tiempo la referida presunción de inocencia.

4.º) Derecho a la adopción de medidas cautelares (art. 136). Con ello se tratará de asegurar la eficacia de la resolución administrativa final, para lo cual la Administración deberá contar con los elementos de juicio suficientes en que fundarla, habrá de ser ajustada al ordenamiento jurídico, proporcionada a su finalidad y evitando incurrir en desviación de poder. En cualquier caso, tal medida provisional sólo podrá adoptarse en el curso de un procedimiento sancionador cuando así esté previsto en las normas reguladoras del mismo.

5.º) Separación de las funciones instructora y sancionadora en el procedimiento. Con ello se trata de aquilatar en lo posible el cumplimiento de los principios de objetividad e imparcialidad en la materia. Las fases del procedimiento sancionador serán, pues, las de iniciación, instrucción y terminación, una estructura fijada normativamente, con carácter genérico, en el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, RD 1398/1993, de 4 de agosto (24), e incumplido, también con carácter genérico, en la práctica sancionadora habitual.

3. *El Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico*

3.1. *Precisiones normativas.*

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico encuentra su habilitación legal en el Título V, artículos 65 a 72, del RDL 339/1990,

(24) Este Reglamento contempla, incluso, un procedimiento abreviado cuando se trate de infracciones leves.

de 2 de marzo (25). El procedimiento, por su parte, se acomoda en el Título VI, artículos 73 a 84, y en el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, aprobado por RD 320/1994, de 25 de febrero (26).

a) *Algunas cuestiones relativas a la potestad sancionadora.*

Al proceder a la trasposición de los principios básicos de la potestad sancionadora a la normativa de tráfico se van a detectar, a bote pronto, diversas anomalías de consideración. De mano, la definición que formula el artículo 65.1 del texto articulado estableciendo que «*las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los reglamentos que la desarrollan tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ellas se determinan*» no es más que una de las remisiones en blanco que proscriben en materia sancionadora la jurisprudencia constitucional y, en su concreción, la propia LAP (27). En consecuencia, el principio de legalidad o de reserva legal sancionadora se encuentra un tanto difuminado en la norma.

Respecto de la tipicidad, muy ligada por cierto a la nociva circunstancia anterior, no se detecta en la Ley una concreta predeterminación normativa de las conductas infractoras, sino todo un catálogo de comportamientos que, a su vez, requieren para su gradación una suerte de matices que convierten la subsunción de un hecho en la pena en un costoso esfuerzo exegético (28).

En cuanto a la responsabilidad o culpabilidad, la base octava —quinto y sexto incisos— de la Ley de 25 de julio de 1989, al referirse a la autoría, y tras indicar correctamente que «*será responsable directo de las infracciones el autor del hecho*» (lo mismo, art. 72.1 RDL 339/1990), establecerá al tiempo un más que discutible «*especial deber de diligencia del titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar a la Administración todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra éste el correspondiente procedimiento sancionador*». Tal *especial deber de diligencia* —eufemística forma de deno-

(25) Todo ello en desarrollo de la Base octava de la Ley de Bases sobre tráfico de 25 de julio de 1989, que fija las líneas maestras en que debe desenvolverse la potestad sancionadora de la circulación. En ella adquieren carta de naturaleza, entre otros, los principios de tipicidad y de proporcionalidad.

(26) Y en el artículo 288 del Código de la Circulación, no derogado expresamente por el referido Reglamento.

(27) Como indica al respecto BACIGALUPO, «*el artículo 65 del Real Decreto establece una definición totalmente abierta de las infracciones administrativas en materia de tráfico (...) en este punto es indudable que en nada se ha progresado respecto de la definición del artículo 276, 1 del Código de la Circulación, que también remite a la "infracción de los preceptos de este Código" de una manera genérica*». Cfr. E. BACIGALUPO, *Sanciones Administrativas (Derecho Español y Comunitario)*, Colex, Madrid, 1991, pág. 55.

(28) Las faltas se clasifican en leves, graves y muy graves, pero todas ellas definidas a partir de las graves. Las muy graves, así, serán aquellas en las que concurra peligro, quedando las demás, residualmente, convertidas en leves.

minar a la responsabilidad objetiva en la materia (29)— se desarrollaría en el artículo 72.3 del RDL 339/1990 y en el ya felizmente derogado artículo 278.II del Código de la Circulación (30).

Conforme al artículo 72.3 del Texto Articulado, *«el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliera esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de una falta grave»*. Para el desaparecido artículo 278.II del Código, por su parte, *«si el conductor responsable de la infracción no fuese conocido, las primeras medidas del procedimiento se dirigirán a su identificación, a cuyo efecto se notificará la denuncia al titular del vehículo interesando los datos de dicho conductor, con la advertencia de que podrá verse obligado al pago de la sanción pecuniaria que en su caso corresponda a la infracción si aquélla no se lograra»*.

Sobre este particular pueden ser interesantes unas cuantas reflexiones:

1.º El deber de identificar al presunto responsable de una infracción administrativa corresponde siempre y en todo momento a la Administración sancionadora. Es ella la que ha denunciado el hecho y ella la que deberá acreditar ulteriormente la culpabilidad (31). Además, la Administración tiene hoy en su mano infinidad de instrumentos perfectamente legales para conseguir la identificación de un supuesto infractor. Nada hay de ilegal, por tanto, en el comportamiento de unos agentes de la autoridad deteniendo a un individuo para comprobar su identidad y comunicarle el inicio de un expediente sancionador en su contra. Esa es su principal misión.

2.º La ausencia de esa obligación primaria de identificar en la Administración sancionadora sí tiene, sin embargo, consecuencias de suma gravedad de cara a su propia finalidad represora de conductas ilegales. Pensemos por un instante en un ilícito de tráfico —rebasar ampliamente una limitación de velocidad, por ejemplo— cometido bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicotrópicas, o la conducción por una persona que carece, simple y llanamente, de carnet. La no detención del vehículo a efectos de

(29) Para BACIGALUPO, *«es claro que no se trata de un "deber de diligencia", sino de una forma "indirecta" de responsabilidad del propietario de un vehículo, aunque no haya sido autor de la infracción»*. Cfr. E. BACIGALUPO, *Sanciones Administrativas...*, cit., págs. 54 y 55.

(30) Derogación operada por el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico.

(31) Esa obligación viene impuesta, por lo demás, en el artículo 75.2 y 3 del Texto Articulado, en donde se manifiesta, respectivamente, que *«los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan las funciones de vigilancia y control de la circulación vial»*, y que *«en las denuncias por hechos de circulación deberá constar: la identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuere conocida»*. Esta última frase sobra: si se debe identificar al vehículo con el que se cometió la infracción, también debe hacerse con su conductor. El contenido de estos artículos se reproduce en los artículos 4 y 5 del Reglamento de procedimiento sancionador de tráfico.

identificación de su conductor supondría dejar impune un comportamiento altamente peligroso para el interés público a proteger (32).

3.º) A efectos estrictamente sancionadores, poca trascendencia tiene que el titular del vehículo sepa o desconozca quién o quiénes lo conducen en un determinado momento. Las consecuencias del ilícito desde el punto de vista civil deberán seguir otros derroteros. En lo que aquí interesa destacar, el único dato relevante es si el dueño del vehículo u otra persona ha sido el responsable o no de una infracción. Y para ello, insistimos, nada mejor que comprobarlo en el mismo instante en que se comete. De no hacerlo así, de obligar al propietario a identificar al infractor, de trasladar al dueño un deber que corresponde única y exclusivamente a la Administración, se estaría haciendo dejación de una obligación fundamental en la materia y enervando correlativamente la presunción de inocencia que asiste al ciudadano.

Aun así, como veremos, el Tribunal Constitucional ha ratificado recientemente el contenido del artículo 72.3 del Texto Articulado confirmándolo en su integridad.

En relación con el régimen de la prescriptibilidad, ubicado heterodoxamente en la Ley entre las normas procedimentales (art. 81.1), conviene destacar una serie de rasgos que deben ser analizados con suma cautela. Según dispone la Ley, las faltas prescribirán a los tres meses (un mes más tras la reforma del precepto operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo), contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiesen cometido, aunque dicha prescripción «*se interrumpirá por cualquier actuación de la Administración de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio, o por la notificación efectuada*». ¿A qué tipo de actuación se refiere el legislador?, ¿a una *reglada*, a cualquier otra?, ¿a una actividad que, aun siendo *reglada*, no tiene por qué trasladarse al supuesto infractor?, ¿qué actividad identificativa suplementaria, en definitiva, deberá hacerse si se ha cumplido la correspondiente obligación de identificar al responsable, a efectos de imputación, por parte de los agentes de la autoridad? Estos y otros interrogantes pueden poner en serio peligro la pervivencia de la prescriptibilidad tal y como se contempla en nuestro ordenamiento, una generosa interrupción que puede otorgar a la Administración un espléndido instrumento para evitar *sine die* la prescripción de las infracciones. Respecto de las sanciones, el artículo 81.2 de la Ley dispone que, una vez que adquieran firmeza, prescribirán al año, interrumpiéndose por las actuaciones encaminadas a su ejecución. El Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico se limita a reproducir estas desafortunadas ideas en su artículo 18.

Otros principios de la potestad sancionadora, como el *non bis in idem*

(32) Ese comportamiento, además, no sólo sería susceptible de sanción de especial gravedad conforme a las normas de tráfico (art. 67.4 RDL 339/1990), sino que se subsumiría de lleno en el tipo que describe el artículo 379 del nuevo Código Penal, delito cualificado contra la seguridad del tráfico.

(art. 65.1 y, desde su perspectiva procedimental, arts. 74 del RDL y 2 del Reglamento de procedimiento sancionador de tráfico) o la proporcionalidad de las sanciones (art. 69.1), se contemplan en la Ley, con carácter general, de manera apropiada.

b) *Algunas cuestiones relativas al procedimiento sancionador.*

Una vez más intentando el traslado de los principios básicos del rito sancionador a la materia circulatoria, nos encontramos con una serie de asuntos de interés.

El principio de procedibilidad, o de imposición de la sanción mediante el correspondiente procedimiento, se encuentra fijado en el artículo 73 del RDL y artículo 1 del Reglamento de procedimiento sancionador de tráfico. En este último, además, se señala que las lagunas deberán integrarse aplicando el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto, circunstancia que no debe merecer demasiados elogios por dos razones: por revelar cierto grado de desidia del reglamentador —una norma de procedimiento sancionador en materia de tráfico debe responder al menos a su nombre y desplegar su función de la manera más completa posible— y por obviar que la remisión debería hacerse, llegado el caso, a la propia LAP, nunca a otros u otros reglamentos (claro que, como ya ha sido reiteradamente denunciado, la indefinida factura de la Ley básica procedimental, tan sólo nominalmente *común*, no ha facilitado demasiado las cosas). De todos modos, la incoación del procedimiento sancionador procederá de oficio cuando la autoridad competente (33) tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones de tráfico o a instancia de parte mediante denuncia de cualquier persona que tenga conocimiento directo de los mismos.

Como norma general, la denuncia se notificará en el acto al denunciado, a cuyos efectos se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los registros de conductores e infractores y en el

(33) La competencia en procedimiento sancionador es compartida en atención a diversos criterios. Genéricamente, la competencia para imponer sanciones graves y muy graves se atribuye al Delegado del Gobierno de la Comunidad en que se haya producido la infracción, reservándose a los Subdelegados del Gobierno la imposición de sanciones leves (art. 68.1.3, 4 y 5 del RDL 339/1990, tras la modificación operada por la Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). Tales competencias pueden ser delegadas reglamentariamente por los Delegados o Subdelegados en favor de las Jefaturas Provinciales de Tráfico. En las travesías, la competencia corresponde al Delegado del Gobierno, a no ser que se trate exclusivamente de vías urbanas. Los alcaldes, por su parte, son competentes en materia de infracciones cometidas en las vías urbanas del término municipal, reservándose en cualquier caso el Delegado del Gobierno atribuciones supletorias en casos de insuficiencia de los servicios municipales o por otras razones que así lo aconsejen. Sin perjuicio de este cuadro genérico de la competencia en materia de sanciones de tráfico, es necesario hacer referencia al artículo 16.4 LAP, según el cual «no cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador», mandato incumplido de ordinario.

de vehículos. Posteriormente, los órganos competentes de la Jefatura Central de Tráfico y los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias al presunto infractor, si no se hubiese hecho por el denunciante en el acto, concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente. De las alegaciones se dará traslado al denunciante para que informe en otros quince días, transcurridos los cuales, a la vista de los referidos trámites, se dictará la resolución que proceda. Contra la resolución cabrá interponer el recurso ordinario ante el Ministro de Interior —que podrá delegar en el Director General de Tráfico—. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa podrán ser impugnables ante el orden contencioso-administrativo (arts. 75 a 80 del texto articulado y arts. 3 a 12, 15 y 17 del Reglamento sancionador de tráfico).

La tutela judicial efectiva y, en especial, los derechos de defensa que asisten al denunciado en el curso de un procedimiento también son motivo de análisis en la normativa de tráfico. Ya en el *pliego de descargos* se concede al denunciado el derecho a que «alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas» (arts. 79.1 del Decreto Legislativo y 12.1 del Reglamento). Sin embargo, más adelante, se señala que dicha proposición de pruebas será objeto de práctica *eventualmente*, lo mismo que sucede con la audiencia al interesado, ambas sometidas al criterio de lo «*estrictamente necesario para la averiguación y calificación de los hechos*» (arts. 79.3 y 13.1). Afortunadamente, respecto de la audiencia al interesado, el Reglamento sancionador de tráfico ha configurado dicho trámite como esencial. Conforme a su artículo 13.2: «*una vez concluida la instrucción del expediente y formulada su propuesta de resolución, se dará traslado de la misma a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince y con vista del expediente, puedan alegar lo que estimen pertinente y presentar los documentos que tengan por oportunos*». Algo similar ha sucedido con la práctica de la prueba, cuya admisión se concibe en el Reglamento ya no como potestativa para la Administración, sino únicamente improcedente cuando, siempre de forma motivada, se rechaza (34). Sin embargo, sobre la referida *eventualidad* de la práctica de la prueba que se sigue manteniendo en el Decreto Legislativo es preciso advertir —de acuerdo con los arts. 80 y 81, en relación con el 137.4, todos ellos de la LAP— que la proposición de la práctica de la prueba deberá acordarse por la Administración siempre y cuando ésta no tenga por ciertas las alegaciones de los interesados o el procedimiento así lo exija, debiendo incluso practicarse de oficio en el procedimiento sancionador para determinar los hechos y posibles responsabilidades. Así pues, si se deniega la práctica de la prueba propuesta, se estaría incurriendo en nulidad radical (art. 62.2 LAP).

En relación con la presunción de inocencia, los artículos 76 del Decreto Legislativo y 14 del Reglamento otorgan carta de naturaleza a la deno-

(34) Dicha resolución inadmitiendo una prueba será en cualquier caso susceptible de recurso ordinario, al ser un trámite que puede producir indefensión (art. 107 LAP).

minada *presunción de veracidad* de las denuncias de los agentes de la autoridad. Ahora bien, dicha presunción encuentra límites precisos en la propia normativa: su destrucción mediante prueba en contrario y la necesidad de verse arropada mediante suficientes elementos probatorios de cargo. Justamente por ello, la presunción de veracidad de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico no puede convertirse, sin más, en argumento definitivo a efectos sancionadores, ni mucho menos en *presunción de culpabilidad del denunciado*, ya que a éste le asiste, al tiempo, su presunción de inocencia. En estos temas es necesario recordar, por imperativo del artículo 24 CE y utilizando palabras clásicas de nuestro acervo jurídico, que *debe probar el que dice, no el que niega*, trasladándose el *onus probandi* al acusador, en este caso al agente, quien deberá demostrar, a través de las correspondientes pruebas, que la inocencia que favorece al denunciado no es tal. En suma, sólo si en la Administración se ha completado esa presunción de veracidad junto a las pruebas consiguientes y sólo cuando tales circunstancias se vean confirmadas tras su legítima confrontación con las pruebas en que se apoya el denunciado, será posible convertir a éste en culpable o responsable de una infracción. En eso debe consistir un escrupuloso y garantista procedimiento sancionador. De todas formas, estamos ante otro tema testigo en la materia, una nueva cuestión que aún espera respuesta.

Sobre medidas cautelares, que la Ley distingue de las sanciones a pesar de ser partícipes de su naturaleza represiva y teniendo, por cierto, bastante poco de procedimientos cautelares (y, en su caso, de dudosa constitucionalidad tal y como están concebidos), se contempla la inmovilización o retirada del vehículo (arts. 70 y 71, reformados por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, y vigentes arts. 292 y 292 bis del Código de la Circulación).

Finalmente, no se distingue en la normativa la debida separación entre la instrucción y la resolución, aunque tal laguna deberá ser integrada, de nuevo, por lo previsto en la LAP. Lo mismo sucederá con otros derechos como la identificación del instructor y de la autoridad sancionadora (35).

3.2. *Precisiones jurisprudenciales.*

No han sido precisamente infrecuentes las ocasiones en las que nuestros Tribunales han tenido la oportunidad de tratar asuntos sancionadores relativos al tráfico. En buena parte de las decisiones ha sido la aplicación del régimen de las infracciones, del Derecho sancionador, el eje de sus fallos. Con ánimo especialmente sumario, recogemos aquí los pronunciamientos más significativos de nuestra doctrinal legal y constitucional.

(35) Sobre el procedimiento sancionador en tráfico, véase T. COBO OLVERA, *El procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial*, «Actualidad Administrativa», núms. 35 y 36, 1994, págs. 521 a 560.

a) *La polémica identificación del infractor.*

En relación con la polémica identificación del responsable de una infracción sentada en el artículo 72.3 del Texto Articulado, se produciría una llamativa línea jurisprudencial. Por STS de 28 de abril de 1987 (Ar. 3166) se dejaría caer que

«las pruebas acusatorias utilizadas por la Administración sancionadora consistieron en una fotografía del vehículo en la que se reflejaba la matrícula y en una denuncia policial, no ratificada ni tan siquiera ante la Administración, pero sin ninguna otra diligencia instructora tendente a determinar la personalidad del conductor (...) lo que es insuficiente para justificar la directa participación del sancionado en la conducción».

En semejantes términos concluiría la STS de 14 de mayo de 1991 (Ar. 3895), al indicar que esa práctica administrativa

«no establece una presunción iuris et de iure para considerar como conductor-infractor al titular administrativo del vehículo con el cual se comete, ni que legitime a las autoridades de tráfico para imponer la sanción correspondiente a éste».

Para la STS de 8 de marzo de 1994 (Ar. 1674), en definitiva,

«del simple hecho de la notificación de la denuncia y de la advertencia de poderle ser exigida la sanción al titular del vehículo no puede resultar una legitimación a la autoridad de tráfico para imponer la sanción al titular, ni por ello queda exonerada de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la identificación del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse —por la pasividad de la Administración— en una presunción iuris et de iure (...) todo ello, claro está, siempre referido a que el titular, bien en el pliego de descargos, bien en las alegaciones que produzca en vía administrativa, niegue la condición de ser él el conductor-infractor, pero tal doctrina no puede entenderse de aplicación, cuando, requerido para que facilite los datos del conductor del vehículo que cometió la infracción sancionable, mantenga silencio al respecto».

Estos criterios parecían haber sido confirmados en su constitucionalidad por la STC 219/1988, de 22 de noviembre, según la cual

«no se puede inferir que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehí-

culo resulte una legitimación a dicha autoridad de tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquél, ni por ello la exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la "identificación" del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse —por la pasividad de la Administración— en una presunción iuris et de iure (...) una interpretación favorable a los derechos fundamentales en juego debió evitar (...) que se llegara a una conclusión lesiva de aquellos derechos, es decir, a un indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta».

A pesar de estos exactos fundamentos, de la fiabilidad de sus conceptos, el supremo intérprete tendría la ocasión de volver sobre el asunto con motivo de su Sentencia 154/1994, de 23 de mayo. En esta ocasión, apoyándose en ideas que poco tienen que ver con la culpabilidad a efectos sancionadores, señalará que

«es indudable que el propietario de un vehículo en razón del conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, debe conocer en todo momento quién lo conduce. En caso contrario, esa falta de control sobre los bienes propios constituye un supuesto claro de culpa por falta de cuidado o de vigilancia, cuya concurrencia posibilita de modo indubitado la traslación de la responsabilidad, que no podrá ser calificada en consecuencia de indebida ni de objetiva».

Esta nueva interpretación se reproducirá en las posteriores SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, y 7/1996, de 18 de enero. En la primera de ellas se acompaña un voto particular que penetra en el fondo de la cuestión de forma más que oportuna. Dicen al respecto los Magistrados Gimeno Sendra y Mendizábal Allende:

«el sujeto pasivo del deber de identificación es el conductor "responsable de la infracción", quien, si coincide con el sujeto activo de la obligación (el titular del vehículo), su cumplimiento ha de entrañar la exteriorización de una autoincriminación que, al efectuarse tras la comisión de un ilícito administrativo y en el seno de un procedimiento sancionador, debiera efectuarse con absoluto respeto al derecho fundamental a "no declarar contra sí mismo", del artículo 24.2 CE, norma fundamental esta última que hemos declarado plenamente

aplicable en todo procedimiento sancionador. La conversión de esta obligación de identificar al autor responsable por la del conductor en el momento de cometer la infracción (y, ¿por qué no la del poseedor del arma en el momento de la comisión del delito?...) produce un quiebro en la Sentencia (que debió haber sido estimatoria), tergiversa el objeto de la cuestión y legítimas posibilidades legales imprevisibles, frente a las cuales hemos de exteriorizar nuestra respetuosa discrepancia».

En pocas palabras, lo que ahora defiende el Tribunal Constitucional es una auténtica identificación a efectos de imputación de la responsabilidad civil y la culpabilidad o responsabilidad sancionadora, no detectando la sustancial diferencia existente entre las secuelas civiles de una infracción y la determinación de la autoría de ese ilícito (36).

b) *La presunción de veracidad de los agentes de la autoridad.*

Salvo decisiones aisladas (37), la ratificación del agente denunciante y el correlativo soporte probatorio en que debe apoyarse la denuncia son, para el Tribunal Supremo, los elementos clave a la hora de desvirtuar la presunción de inocencia que asiste al denunciado —así, las SSTs de 21 de octubre de 1986 (Ar. 1161) y de 17 de noviembre de 1987 (Ar. 9222)—.

En cualquier caso, esta cuestión sería analizada detenidamente en el Auto del Tribunal Constitucional 167/1990, de 2 de julio. En él, la ratificación del agente de la autoridad y su presunción de veracidad o certeza de los hechos que consten en la denuncia se considera que no es *per se* contraria a la presunción de inocencia, como quiera que

«no otorga a la denuncia una veracidad indiscutible y absoluta (...) pues nada impide al denunciado utilizar frente a ella

(36) Sobre este tema, véanse E. ARTETXE PALOMAR, *El deber de identificación de conductor: análisis del art. 72.3 del texto articulado de la Ley de Seguridad Vial*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 42, 1995, pág. 9, y nuestros trabajos *¿Una vuelta hacia la responsabilidad objetiva en Derecho administrativo sancionador?*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 86, 1995, pág. 261, y *A vueltas con el deber de identificación del infractor de tráfico y la aplicación con matices de los principios penales en Derecho administrativo sancionador*, «Revista Jurídica de Asturias», núm. 20, 1997.

(37) Como la contenida en la STS de 13 de diciembre de 1988 (Ar. 9387), en la que se dirá que «la denuncia ratificada, con ampliación de datos y detalles en el informe obrante (...), por sí sola basta para contradecir en principio la presunción de inocencia (...). La denuncia constituye una comprobación inmediata y directa de los hechos (...) que en el campo de las infracciones administrativas (...) destruye la presunción de inocencia una vez ratificada cumplidamente por el agente que presencié los hechos, ante la autoridad que ejerce la potestad sancionadora». Estos criterios, con los artículos 135.3 LAP, 76 del RDL 229/1990 y 14 del Reglamento de procedimiento sancionador de tráfico en la mano, no pueden considerarse válidos en términos actuales, ya que despañan de un plumazo los derechos a la tutela efectiva que amparan al administrado, a no ser que la ampliación de datos y detalles del informe policial hubieran aportado reales elementos probatorios de cargo.

los medios de prueba oportunos (...), lo que no supone tampoco invertir la carga de la prueba que, tratándose de una infracción y sanción administrativa, ha de corresponder en todo caso a la Administración, sino actuar contra la prueba fundamental correctamente aportada por la parte contraria y, en su caso, la carga de recurrir en sede jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución sancionadora de la Administración, pudiendo basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos atribuidos o de la culpabilidad necesaria para imponer la sanción».

Para el Tribunal, en suma,

«solamente podría padecer el derecho fundamental invocado en la medida en que se llegara a estimar que la presunción de veracidad de que están revestidas las denuncias de los agentes de la autoridad significara la concesión de una preferencia probatoria que supusiera la quiebra de la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia, afectando al principio de la libre valoración de la prueba».

En definitiva, la presunción de veracidad de los agentes que velan por la seguridad del tráfico es *iuris tantum*, desvirtuable por prueba en contrario, y no arrumba por sí sola la presunción de inocencia. Semejantes planteamientos se habían sentado anteriormente en la STC 61/1982, de 13 de octubre, al afirmar que las pruebas de cargo utilizadas por el denunciante deberán tener un *sentido inequívoco en apoyo de la acusación*.

c) *Otros temas.*

Sobre prescripción de infracciones y sanciones, la STS de 26 de septiembre de 1988 (Ar. 1197) indicará que no cabe argumentar la analogía de la potestad sancionadora y la imposibilidad legal de calificar como delitos a las infracciones administrativas, mientras no haya disposición legal expresa para entender que el plazo de prescripción sea equivalente al de las faltas penales. La Administración había interesado en la litis que no se había producido la prescripción declarada en la sentencia de instancia ya que el plazo aplicable a la misma no era el de dos meses de las faltas penales, sino, atendiendo a la gravedad de la sanción correspondiente, el de los delitos, criterio rechazado sistemáticamente por el Tribunal Supremo. Para la STS de 31 de julio de 1989 (Ar. 1162), por su parte,

«la prescripción corre aunque el expediente se tramite desde el momento en que tenga lugar la presunta infracción si de aquel expediente no se da conocimiento alguno al denunciado ni éste tiene intervención en el mismo».

Por último, acerca de si se puede o no alegar prescripción, caso de demora injustificada de una resolución sancionadora en vía de recurso, la STS de 27 de mayo de 1992 (Ar. 584) determinará que

«no cabe en modo alguno trasladar el plazo prescriptivo a la vía administrativa de recurso frente a una resolución sancionatoria impuesta en expediente (...) la resolución expresa tardía de los recursos (...) podría tener otras consecuencias en el ámbito de la responsabilidad, pero no dará lugar a una prescripción de la sanción, cuando ésta no se ha producido en su ámbito propio, es decir, en el expediente que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción (...) No cabe, por tanto, configurar la vía de recurso como una prolongación del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente conducente a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo».

Como miscelánea de otros asuntos, la STS de 13 de septiembre de 1988 (Ar. 9386) analiza la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad, ya que

«las normas que regulan la circulación de personas y vehículos por las vías públicas, igual que las tendentes a garantizar la seguridad e higiene en el trabajo y otras de naturaleza similar, se imponen obligatoriamente, no sólo cuando puedan afectar a los derechos o intereses de terceros, sino también cuando el único posible perjudicado es el propio sujeto, que debe sufrir ciertas limitaciones en sus derechos para proteger otros mucho más importantes, como son su vida y su integridad física, que no están en la disponibilidad de las personas, no correspondiendo a los Tribunales la valoración técnica de la eficacia de unas medidas legalmente establecidas».

En materia de legitimación para impugnar una disposición general de tráfico, la STS de 14 de enero de 1993 (Ar. 17) dispondrá que un conductor habitual, como potencial sujeto pasivo de la aplicación de la normativa de tráfico, puede verse afectado personalmente por tal normativa, por lo que es incuestionable el legítimo y directo interés que ostenta para demandar la anulación de dicha disposición legal. Finalmente, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de tráfico, cifrada a efectos informativos al no participar, como nos consta, de la naturaleza sancionadora, SSTS de 11 de marzo de 1982 (Ar. 230), de 11 de noviembre de 1982 (Ar. 1046) y de 16 de marzo de 1995 (Ar. 4321) (38), entre otras; y,

(38) Sobre esta última véase nuestro comentario *Responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias por accidente de circulación debido a deficiente señalización*, «Pro Te Sto», núm. 22, 1995, págs. 26 y 27.

sobre la controvertida *zona azul*, ésta ya sí de neto interés sancionador (aunque rigurosamente tributario), STS de 23 de noviembre de 1993 (Ar. 8883), entre otras.

4. *La retirada del permiso en la normativa*

Conforme a la redacción dada a los números 1 y 4 del artículo 67 del Real Decreto Legislativo 339/1990 por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, en infracciones graves *podrá* imponerse, además de la multa correspondiente, la suspensión del carnet hasta tres meses, pena que se impondrá *en todo caso* si se trata de infracciones muy graves. Del mismo modo, en el supuesto de conducción careciendo de permiso, con vehículo no matriculado, sin formalizar la transferencia, con vehículo que incumple las condiciones técnicas para circular, sin ITV o incurriendo en infracciones derivadas de la actuación de centros de reconocimiento o de autoescuelas, *podrá* imponerse dicha suspensión hasta un año o llegar a la *cancelación* del permiso de acuerdo con los siguientes criterios: si la multa alcanza hasta 50.000 pesetas (sanción grave); *podrá imponerse la suspensión hasta tres meses*; en caso de multa hasta 100.000 pesetas (muy grave), *podrá imponerse la suspensión hasta seis meses*, y tratándose de multa hasta 250.000 (¿especial gravedad?), *podrá imponerse hasta un año o llevar aparejada la cancelación del mismo*.

La actual situación normativa se asemeja bastante a la contemplada en la redacción originaria del precepto en el texto articulado de la Ley de tráfico, en la que se disponía, como medida complementaria de mayor onerosidad con ocasión de una infracción grave, muy grave o de *especial gravedad* (39), la posibilidad de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta un máximo de tres meses o un año. De la redacción del precepto no constaba, ni consta ahora, la duración concreta que se impondría en cada caso —que, en principio, parece razonable estimar diferente o al menos susceptible de gradación (40)— ni los criterios propios en que se basaba la Administración para su imposición. Es más: de su dicción parecía desprenderse la entera aplicación o inaplicación discrecional de la medida aun habiéndose impuesto una sanción muy grave o de *especial gravedad* (41), situación que en la actualidad, con muy pequeñas matizaciones, se mantiene.

(39) Nunca con motivo de una infracción leve, tal y como ha aclarado ya cierta jurisprudencia (entre otras, STSJ Cantabria de 10 de diciembre de 1996, Ar. 2299).

(40) Ahora se limita la Ley a establecer máximos (*hasta tres meses, hasta seis meses o hasta un año*), pero sin determinar los criterios precisos para llegar, o no, a ese límite temporal.

(41) Al margen del discutible amparo legal de esa extravagante categoría de infracciones de *especial gravedad* (ni se definían las conductas constitutivas de tal reproche ni se detallaban las sanciones pecuniarias que merecían), resultaba llamativa la mención del artículo 67.4 del texto articulado en el sentido de la posibilidad de imponer en esos casos extremos, lisa y llanamente, la *cancelación* del carnet. Tal *cancelación*, que se infirió como definitiva de la redacción del precepto, podría calificarse de ilegal por los mismos motivos que se acaban de señalar: por la decisiva quiebra de los principios de legalidad y tipicidad

Las circunstancias apuntadas no tendrían mayor relieve si no fuera, una vez más, por una serie de factores a los que ya hemos hecho alguna que otra referencia: por un lado, la potestad sancionadora pública tiene un característico perfil reglado, sin que quepa en modo alguno aceptar la total circunstancialidad administrativa en la materia. En pocas palabras: la Administración sancionadora tiene la obligación de atenerse escrupulosamente a sus normas a la hora de imponer sus sanciones, no pudiendo, pues, imponer medidas represivas distintas en situaciones iguales. Por otro lado, la retirada del permiso afecta de lleno a la libertad circulatoria de los ciudadanos, derecho fundamental protegido, además, por el actual artículo 131.1 LAP, al proscribir las sanciones administrativas que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

En cualquier caso, a falta de reglas estables que fijen las condiciones en que se deberá efectuar la suspensión temporal o *suspensión-sanción* del permiso de conducir (42), la Administración (a través de los Delegados del Gobierno o, previa delegación, por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, nunca por los alcaldes, *ex art.* 68.1 y 4 del RDL 339/1990 y Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) no tendrá más remedio que someterse fielmente al principio de proporcionalidad. En su virtud, y siguiendo de cerca los artículos 131.3 LAP y 69.1 RDL 339/1990, únicamente podrá imponerse la suspensión del permiso de conducir si existe la debida adecuación entre la gravedad y trascendencia del hecho constitutivo de la infracción y sanción correspondiente, dependiendo ello de la existencia de intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios causados o el peligro potencial creado y la reiteración o reincidencia, por la comisión en el término de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme (43). El principio de proporcionalidad debe integrar la lamentable laguna que aún existe en la materia y evitar la persistente aplicación arbitraria de la retirada del permiso por la Administración (44).

en materia sancionadora. Tras la reforma de la Ley, en cambio, las infracciones de *especial gravedad* ya aparecen convenientemente definidas, aunque no bajo ese *nomen iuris*, aunque persiste la *cancelación*, a la que, en cualquier caso, le serán de aplicación los criterios hermenéuticos que se detallarán a continuación y que, desgraciadamente, no han sido recogidos en la norma pese a constituir cánones pacíficos de nuestra jurisprudencia en la materia.

(42) Que bien podrían haberse establecido reglamentariamente, a cuya regulación llama expresamente el artículo 2 del Reglamento de procedimiento sancionador aprobado por RD 1398/93, de 4 de agosto, circunstancia que, desafortunadamente, no ha sido aprovechada por el actual Reglamento General de Conductores.

(43) De todos modos, la Administración deberá motivar esos extremos en su resolución final, pudiendo el administrado en caso contrario argumentar la nulidad radical de la resolución por lesionar el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional o bien por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido —arts. 89.3, 62.1 a) y e) LAP, respectivamente—. Tal motivación, en todo caso, habrá de ser *específica*, como se reconoce en diversas decisiones (entre otras, STSJ Cantabria de 14 de octubre de 1996 —Ar. 2192—; STSJ Murcia de 12 de diciembre de 1996 —Ar. 2132—).

(44) Aplicación caprichosa y, a veces, automática. Como nos cuentan ORENES y PÉREZ, «en la actualidad, la imposición de la suspensión del permiso de conducir, se está

5. La retirada del permiso en la jurisprudencia

La intervención sancionadora de un permiso de conducción, previamente obtenido o renovado de acuerdo con las condiciones y requisitos prevenidos en la legislación vigente, sólo puede llevarse a efecto en el transcurso de un procedimiento sancionador si ha quedado acreditado que esa infracción en que se basa ha causado una concreta, precisa, situación de peligro (45). La STS de 21 de septiembre de 1982 (Ar. 1199), sobre una

aplicando a las sanciones graves por exceso de velocidad y por infracciones por tasa de alcohol en la sangre. Dicha aplicación se impone de forma automática atendiendo a las circulares internas de la Dirección General de Tráfico, lo cual nos conduce nuevamente al sistema del Código de la Circulación de 1934, en cuanto no se atendía a las circunstancias concurrentes, tanto del supuesto infractor, como las objetivas de estado de la calzada, peligro creado, etc.». Cfr. J. M. ORENES BASTIDA y H. PÉREZ MATEOS, *Imprudencia...*, cit., pág. 171.

(45) Así, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1981 (Ar. 2811), en la que, entre otras cosas, se señala: «ciertamente, el artículo 289.1 del Código de la Circulación establece que la infracción a lo dispuesto en el artículo 20 (exceso de velocidad) podrá determinar, además de las sanciones pecuniarias previstas en dicho Código, la suspensión del permiso de conducir por tiempo no superior a tres meses (...) en el precepto no se está haciendo referencia a la abstracta y teórica peligrosidad que siempre conlleva el incumplimiento de la norma, sino a una situación de peligro más concreta y de presente, exponente del abandono de un deber específico de cuidado, que no coincide exactamente con el deber de respetar y cumplir el artículo 20, situación que por ello deber ser "descrita", pormenorizada en el boletín de denuncia, precisando cuantas circunstancias subjetivas (referentes a las personas de los peatones o conductores) u objetivas (de lugar, tiempo y forma) arrojen como resultado la voluntaria y atribuible imputación al infractor de la creación de esa concreta situación de peligro (...) La infracción de exceso de velocidad, consistente en circular a 81 Kms. por hora en un tramo de carretera de velocidad limitada a 40 Kms., no autoriza por sí sola a imponer la suspensión del permiso de conducir que establece el artículo 289.1 del Código de la Circulación, pues los claros términos en que éste viene redactado hacen depender la legalidad de dicha sanción, aparte del supuesto ajeno a este proceso de antecedentes desfavorables, de la concurrencia de las tres circunstancias siguientes: 1.ª) la comisión de una infracción; 2.ª) que, a consecuencia de ella, se haya creado una concreta situación de peligro; y 3.ª) que esta situación venga descrita en el boletín de denuncia; y como en el caso de autos no se cumple ninguna de estas dos últimas circunstancias, resulta obligado confirmar la sentencia apelada, que ha hecho una correcta aplicación del mencionado artículo, con base en una fundamentación jurídica acertada que se acepta en su integridad». La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1989 (Ar. 3609), por su parte, indicará al respecto que «no puede estimarse la existencia de un peligro abstracto o potencial como factor único determinante de la retirada del permiso de conducir, en razón a que el artículo 289 del Código de la Circulación señala que además de las sanciones pecuniarias que se establezcan en el Código, podrá determinarse la suspensión del permiso de conducir por tiempo no superior a tres meses en atención a las circunstancias de peligro concurrentes en el hecho descritas en el boletín de denuncia o a los antecedentes desfavorables como conductor, del infractor, lo que exige un plus adicional de peligrosidad que debe ser concreto, determinado y consignarse en el boletín de denuncia por el agente denunciante, diferente del genérico que el exceso de velocidad conlleva implícito y que por su concurrencia aconseje una agravación de la sanción a imponer precisamente como correlato del plus de riesgo que la conducta observada, de carácter infractor, comporte». Finalmente, Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1990 (Ar. 8021): «La simple infracción de alguna de las normas del Código de la Circulación aludidas en el artículo 289 puede ser completada con la suspensión del permiso de conducir únicamente cuando a consecuencia de dicha infracción se haya creado una concreta situación de peligro perfectamente objetivada y que esa situación venga descrita en el boletín de denuncia y, como en el caso de autos en el boletín de denuncia se limita a expresar que el denunciado circulaba a 92 km./hora, y que junto a la expresa mención en el boletín de denuncia de estar

propuesta de suspensión del permiso de un conductor que se había introducido inadvertidamente en una calle de dirección prohibida y que, tras percatarse de su error, atraviesa un semáforo en rojo en la maniobra correctora, afirmará que *«no existiendo datos que permitan atribuir gravedad a la infracción de tráfico cometida por el recurrente, procede anular la sanción de permiso de conducir»*. Lo mismo se dispondrá en otras muchas decisiones del Supremo. La STS de 10 de abril de 1990 (Ar. 418), abundando en la idea de *valoración o ponderación de la peligrosidad*, recalca que la maniobra de un conductor eludiendo una señal de stop bien visible en la vía de la que procedía con ocasión de su acceso a una autopista, aunque superando la dificultad que entrañaba la existencia de un autobús estacionado en el arcén de la autopista, *«careció de peligrosidad»*, en base a una serie de circunstancias de orden fáctico. Justamente por ello, el Tribunal optará por *«reducir la sanción a la simple multa impuesta, eliminando la privación del carnet de conducir, dado que tal medida sólo es procedente cuando la infracción adquiere unos caracteres de gravedad que en el caso no se dan»*. De modo análogo, SSTS de 6 de junio de 1990 (Ar. 4695) y 25 de octubre de 1990 (Ar. 8021), entre otras.

Finalmente, las SSTS de 12 de julio de 1990 (Ar. 5864) y de 19 de enero de 1991 (Ar. 321) concluirán, respectivamente, que *«la suspensión del permiso de conducir únicamente será válida cuando, a consecuencia de una infracción, se haya creado una situación de peligro perfectamente objetivada»*, y, sobre todo, que

«el permiso de conducir, en cuanto autorización administrativa, es un acto de intervención policial que evidentemente amplía el patrimonio jurídico del administrado, por lo cual no puede, tras ingresar en ese patrimonio jurídico, ser revocado ni suspendido sin una razón justificada y prevista en la norma correspondiente (...) no puede estimarse la existencia de un peligro abstracto o potencial como factor único determinante de la retirada del permiso de conducir por exceso de velocidad (...) ya que se exige un plus de peligrosidad que debe ser concreto, determinado y consignarse en el boletín de denuncia por el agente denunciante, diferente del genérico que el exceso de velocidad conlleva implícito» (46).

limitada a 50 km./hora, la velocidad de los vehículos que transiten por el tramo en que circulaba el sancionado aparece marcado con una x el recuadro que figura en el boletín bajo el epígrafe "limitación genérica en vía urbana o travesta", lo que implicaría que el límite de velocidad era de 60 km./hora, sin expresar otra circunstancia concurrente, procede la desestimación del recurso de apelación interpuesto.»

(46) Por su parte, dispone en tal sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1986 (Ar. 6634): *«si bien el artículo 289 del Código de la Circulación establece la posibilidad de retirada del permiso de conducir por tiempo de tres meses en los supuestos que se determinan en el propio artículo, entre ellos la infracción del artículo 18, párrafo primero, única recogida en la denuncia, es decir, conducir de modo negligente o temerario o a velocidad que exceda de la máxima permitida, es lo cierto que los hechos recogidos en la denuncia se refieren a entorpecimiento de la circulación de vehículos, no respetar las señales de los*

En suma, de la doctrina jurisprudencial sobre la *suspensión-sanción* del permiso de conducir se sigue la imperiosa necesidad de acreditar por parte de la Administración que la infracción de que trae causa el expediente sancionador ha originado una concreta o particular situación de peligro (47). Una situación a la que hay que sumar, por último, los antecedentes infractores del conductor, unos antecedentes que dejarán de tener efecto agravante con el transcurso de dos años sin infringir —así, SSTS de 19 de enero de 1991 (Ar. 321), 21 de mayo de 1991 (Ar. 4334) y 16 de febrero de 1993 (Ar. 1335), entre otras— (48).

agentes produciendo retenciones de tráfico, paralizando el mismo y distrayendo además la atención de los demás conductores, y estos hechos —cuya calificación de negligentes o temerarios no corresponde en modo alguno al agente denunciante— suponen a juicio de la Sala simplemente una infracción reglamentaria sancionable con multa, sin dar lugar a las "circunstancias de peligro concurrentes y descritas en el boletín de denuncia" exigidas en el citado artículo 289 para justificar la suspensión del permiso de conducir (...) La Sala de instancia, en uso de las facultades que sobre apreciación de la prueba le otorga el ordenamiento jurídico, conforme a las reglas de la sana crítica, ofrece un análisis certero de la cuestión debatida que le permiten establecer la conclusión de encontramos ante una infracción reglamentaria sancionable con multa, sin estimar la concurrencia, en este caso, de las circunstancias de peligro para la circulación que, como requisito-presupuesto de la sanción de suspensión del permiso de conducir, establece el artículo 289 del Código de la Circulación».

(47) Comprobación de la situación real de peligro que ha sido acreditada, también, en otras tantas ocasiones por el Alto Tribunal; así, por Sentencia de 8 de julio de 1981 (Ar. 3958): «aun en el evento no demostrado de que la omisión del cambio de luces obedeciera a un error causado por conducir un vehículo al que no estaba acostumbrado, es indudable que la equivocación sería consecuencia de la negligencia del demandante, por no extremar la atención como requería la utilización de un coche a cuyo manejo no se hallaba habituado, y, respecto a la peligrosidad en que la resolución administrativa se ampara para decretar la suspensión del permiso, resulta también obvio que el hecho en que se basa está cabalmente acreditado, de acuerdo con la presunción de certeza atribuida por el artículo 283.II de dicho Código a las manifestaciones hechas y ratificadas por los agentes, por cuanto en el correspondiente boletín de denuncia no sólo se significa que dejó de hacerse el preceptivo cambio de luces, sino que ello ocasionó el deslumbramiento de otros vehículos a los que obligó a frenar, lo que ciertamente implica que, aunque no se produjera un accidente, se ocasionó el riesgo o situación de peligro que determina la sanción discutida». Y por Sentencia de 13 de octubre de 1993 (Ar. 7199): «sostiene la representación del apelante que la sanción de suspensión del permiso de conducción, por un mes, no es conforme a derecho porque se impuso por estimar que el apelante conducía con un índice de alcohol en sangre superior a 0,80 por 100 cm³, a pesar de que el informe del laboratorio, que practicó el correspondiente análisis, demuestra que tal hecho no es cierto (...) la imposición de la mentada sanción de suspensión del permiso de conducción se impuso al amparo de lo dispuesto por el artículo 289 del Código de la Circulación, según el cual cabe imponerla cuando, por las circunstancias concurrentes, se acreditase que se produjo una situación de peligro. Tanto en el Boletín de denuncia como en la resolución del Gobernador Civil y en el acuerdo desestimatorio de recurso de alzada se hace constar que el adelantamiento efectuado por el apelante con el vehículo que conducía se realizó "invadiendo totalmente la parte izquierda de la calzada cuando circulaba en sentido contrario un turismo, obligándole a desplazarse al arcén y frenar bruscamente para evitar una situación de peligro". Esta circunstancia justifica la suspensión del permiso de conducción por un mes aunque el conductor estuviese sobrio, como parece desprenderse del análisis de alcoholemia, sin que fuese ésta la causa determinante de la imposición de aquella sanción, sino, antes bien, como se deduce de los actos administrativos impugnados, la mentada situación de riesgo creada con el indebido adelantamiento».

(48) Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1991 (Ar. 321): «el permiso de conducción, en cuanto autorización administrativa, es un acto de intervención policial que evidentemente amplía el patrimonio jurídico del administrado, por lo cual no puede, tras ingresar en ese patrimonio jurídico, ser revocado ni suspendido sin una razón justificada y pre-

Para concluir, respecto de la suspensión cautelar del acto objeto de recurso contencioso articulada en base al artículo 122 de la Ley Jurisdiccional, de la pieza de suspensión judicial de la *suspensión-sanción* del permiso, recientes decisiones del Supremo han alterado los criterios que, hasta hace bien poco, se consideraban pacíficos al acceder a la suspensión si se daban los requisitos que establece la propia ley rituarial y se trataba de infractores dedicados profesionalmente a la conducción o que requirieran para su labor el uso inexcusable del vehículo (AATS de 18 y 22 de julio de 1995 —Ar. 5881 y 6274—, entre otros). Ultimamente, sin embargo, distintas resoluciones han optado por no admitir la suspensión cautelar argu-

vista en la norma correspondiente (...) No puede estimarse la existencia de un peligro abstracto o potencial como factor único determinante de la retirada del permiso de conducir por exceso de velocidad, en razón a que el artículo 289 del Código de la Circulación señala que además de las sanciones pecuniarias que se establezcan en el código, podrá determinarse la suspensión del permiso de conducir por tiempo no superior a tres meses en atención a las circunstancias de peligro concurrentes en el hecho descritas en el boletín de denuncia o a los antecedentes desfavorables como conductor del infractor, lo que exige un plus adicional de peligrosidad que debe ser concreto, determinado y consignarse en el boletín de denuncia, por el agente denunciante, diferente del genérico que el exceso de velocidad conlleva implícito y que por su concurrencia aconseje una agravación de la sanción a imponer precisamente como correlato de plus de riesgo que la conducta observada, de carácter infractor comporte, dado que las disposiciones y normas del Código de la Circulación imperativas, limitativas o prohibitivas y las sanciones que por su infracción se imponen, todas ellas representan un reproche normativo en atención al peligro que para la seguridad vial conlleva su transgresión, disposiciones que están orientadas tanto a la ordenación y regulación del tráfico como a la prevención de riesgos en la circulación». Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1993 (Ar. 1335): «en cuanto a la suspensión del permiso de conducir, principal motivo de la interposición de esta apelación, igualmente obedece a la más estricta aplicación del principio de legalidad. En efecto, el artículo 289.1, en relación con los artículos 20 y 274.2, todos ellos del Código de la Circulación, impone de una manera rotunda y preceptiva que, además de la sanción pecuniaria, procederá la suspensión del permiso de conducir del infractor por tiempo no superior a tres meses, cuanto éste, con anterioridad a la comisión de la infracción, haya sido sancionado ejecutivamente por infracción de tráfico definida en el artículo 20 y otros allí señalados y no haya transcurrido el tiempo del artículo 274.2». También alude a los antecedentes la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1981 (Ar. 1276): «ha de tenerse en cuenta que, según declaró el demandante y parece admitido por el denunciante en el final de su citado informe, llevaba esa velocidad excesiva para llegar con prontitud a su domicilio, debido a la grave enfermedad de un familiar, circunstancia que no sirve indudablemente para justificar la conducta del recurrente, pero sí para determinar que por su parte no existía un propósito deliberado de infringir la norma limitadora de la velocidad, y como además en la hoja remitida por el Registro Central de Conductores aparece que nunca ha sido sancionado, todo ello contribuye a que esta Sala estime que la multa de 5.000 pesetas máxima aplicable conforme a dicho artículo 20 y cuyo importe ya fue abonado por el denunciado, constituye la sanción adecuada para la infracción cometida por el demandante, sin que proceda, por el contrario, la suspensión durante 90 días de su permiso para conducir, que le fue impuesto de conformidad con el artículo 289 del Código de la Circulación». Y, finalmente, Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1991 (Ar. 4334): «la sanción de la suspensión por un mes del permiso de conducir, principal motivo de la interposición del recurso, fue impuesta con entera corrección jurídica en función de lo dispuesto en el artículo 289.1 del Código de la Circulación, en relación con el 20 y 274.2, en base a los antecedentes desfavorables del conductor sancionado, que había sido sancionado por otra infracción del artículo 20 del Código Circulatorio (exceso de velocidad) el día 25 de junio de 1986, es decir, hacia poco más de un año de la sanción impuesta ahora por el Gobierno Civil de Aragón el 21 de septiembre de 1987 (...) Las sanciones impuestas emanadas del citado párrafo 1.º del 289, dejan de tenerse en cuenta, a los efectos de la posible agravación de la responsabilidad, una vez transcurridos dos años sin cometer nueva infracción».

mentando la primacía del interés público concurrente, la fácil reparabilidad de los perjuicios invocados, la falta de concreción detallada de éstos y la genérica presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos (así, SSTs de 25 de septiembre de 1995 —Ar. 6475—, 21 de mayo de 1996 —Ar. 4420—, 12 de junio de 1996 —Ar. 4810— o de 8 de julio de 1996 —Ar. 5514—, entre otras).

IV. CONCLUSIONES

Dos palabras, tan sólo, a modo de punto final. A nadie se le escapa los trascendentales propósitos que está llamado a satisfacer el Derecho sancionador en un Estado de Derecho. Como es natural, la sólida cobertura que presta a las normas resulta de todo punto decisiva, crucial, para asegurar su fiel cumplimiento, su virtualidad misma. Cuestión que, sin embargo, no debe significar la falta de sometimiento o el sometimiento defectuoso de las propias sanciones a la precisa normativa que las disciplina.

Aunque, en esta materia, han sido y son frecuentes las críticas a la labor diaria de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico (aleatoriedad en las denuncias, extrema subjetividad a la hora de valorar los hechos, con la consiguiente condonación o agravación de sus propuestas sancionadoras, etc.), no debe menospreciarse la responsabilidad en que habitualmente incurrir los órganos administrativos correspondientes al dar oportuno trámite a las denuncias cursadas por sus agentes. De ordinario, muchos de los asuntos de los que nos hemos ocupado, tanto sustantivos como adjetivos, permanecen vírgenes, inaplicados, en no pocas unidades administrativas. La estandarizada o automática imposición de las sanciones continúa siendo, en buena parte de los casos, la práctica usual, a pesar de las numerosas precisiones normativas o pronunciamientos jurisprudenciales a los que hemos hecho referencia.

Aun así, las razones de esta situación no responden tanto a un persistente ánimo infractor administrativo como a la imposibilidad fáctica de llevar a cabo con ciertas garantías un procedimiento sancionador. La fugacidad de plazos y la nada desdeñable cantidad de trámites a seguir, junto al clásico atasco de trabajo de aquellas unidades (49) o la jeroglífica ordenación jurídica sancionadora de tráfico, convierten hoy a las disposiciones sancionadoras, muy especialmente a las rituarias, en normas nacidas justamente para ser incumplidas por la Administración. Y ello en un ámbito de actuación pública en el que los ingresos son de ordinario cuantiosos y susceptibles de ser invertidos en medios materiales y humanos que salvaguarden el riguroso cumplimiento de las leyes.

De poco sirven infinidad de decisiones judiciales, exactas matizaciones,

(49) Atasco de trabajo administrativo que, a la postre, se torna en atasco judicial, al tener los tribunales que ocuparse de muchos más temas de tráfico de los que deberían conocer en condiciones normales. Y atasco, en definitiva, que produce al ciudadano sancionado un evidente quebranto económico y moral.

si en vía administrativa (vía habitual y normalmente única en la materia, ya que la entidad de las sanciones suele fenecer en esa sede) la realidad cotidiana sigue discurriendo por los derroteros apuntados.

En cualquier caso, bien está recordar que no todo vale en materia sancionadora. Y que, en lo que nos ha ocupado, la retirada del permiso de conducir solamente podrá imponerse si, en el transcurso de un procedimiento sancionador —guiado, según ya sabemos, por los correspondientes principios constitucionales—, se ha demostrado por el denunciante que el denunciado ha originado una concreta situación de peligro, siendo valorables, también, sus antecedentes infractores.

Qué cosa suceda en la práctica, se prefiere dejar al buen criterio del atento lector.