

## ESTUDIOS

---

### LEGITIMIDAD DE LA PRIVACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PERMISO DE CONDUCIR

#### DOCTRINA DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL RÉGIMEN FRANCÉS DEL PERMISO DE CONDUCIR «POR PUNTOS»

ÁNGEL FERNÁNDEZ PAMPILLÓN

Subdirector General  
de Documentación y Publicaciones  
del Ministerio de Justicia

*... yo soy de los que creen que no hay nadie en el mundo en cuya vida no juegue un papel decisivo un automóvil. Muchos dolores y muchas alegrías se le deben. Antes se decía: «Churchil la femia».*

*—«Cherchez la femme»— corregí.*

*—Es igual. El caso es que antes se decía que la mujer era la causante de todo, y hoy debe aconsejarse: «cherchez l'auto».*

*(W. FERNÁNDEZ FLÓREZ. El hombre que compró un automóvil).*

*SUMARIO.—1. Indicación general.—2. Una mortandad evitable.—3. El permiso de conducir «por puntos».—4. La regulación francesa.—5. La doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos: A) Antecedentes. B) En general, doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos. C) En particular, doctrina de la Comisión en el caso Malige. D) Conclusión mantenida.—6. Enseñanzas aprovechables en Derecho español.*

#### 1. Indicación general

La gravedad y número de los accidentes de circulación, auténtico fenómeno catastrófico, tiene una especial incidencia en nuestro país, que, en condiciones homólogas, ocupa, deplorablemente, un destacado puesto internacional. Ello hace especialmente interesante para nosotros el sistema de privación, judicial o administrativa, del permiso

de conducir por reiteración de infracciones automovilísticas graves (conocido como *permiso de conducir por puntos*), que ha demostrado al menos en algunos países ser un eficaz instrumento de reducción de los accidentes circulatorios.

En este sistema se atribuyen inicialmente a cada conductor un *capital* o *crédito* positivo de puntos (variable en los distintos países). La comisión de ciertas infracciones automovilísticas da lugar al descuento o pérdida parcial de puntos (en mayor o menor número, según la gravedad de la infracción). La reiteración de las infracciones determina, por sucesivos descuentos de puntos, su pérdida total y, consecuentemente, la privación del permiso de conducción (por eso denominado, «por puntos»).

El sistema puede también funcionar, inversamente, con la acumulación de «puntos negativos» por cada infracción grave, hasta que su reiteración determine, por tal acumulación, la superación del límite máximo establecido, con la privación del permiso de conducir.

El permiso de conducir «por puntos», con distintas variantes, está vigente en numerosos países (así, en la mayoría de Estados de USA, en Canadá, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia). En este último país, el permiso de conducir «por puntos» entró en vigor en julio de 1992. Ha supuesto una importante medida de seguridad vial, mejorando el ajuste de la conducta de los conductores a la regulación circulatoria, lo que influye en la disminución de los accidentes.

No obstante, la legitimidad de la privación del permiso de conducir por las autoridades administrativas (y no por los órganos judiciales) ha venido cuestionándose en Francia desde su misma implantación. Se argumenta al respecto que tal privación constituye realmente una pena accesoria encubierta bajo una sanción administrativa, con grave infracción del Código Penal francés y del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Esta fue la tesis mantenida por algunos Juzgados penales franceses competentes en la materia (*Tribunaux de police*), pero sus resoluciones fueron revocadas por los *Tribunales de apelación*. Por su parte el *Tribunal de Casación* y el *Consejo de Estado* (como órgano contencioso-administrativo) mantuvieron el criterio de que la retirada del permiso de conducir «por puntos» no constituía una ilegal sanción penal, sino una auténtica sanción administrativa.

La Comisión Europea de Derechos Humanos, órgano encargado, de garantizar el respeto de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos frente a violaciones, denunciadas por particulares u organizaciones no gubernamentales y eventualmente cometidas por los Estados ratificantes del Convenio <sup>(1)</sup>, hubo de pronunciarse sobre la legitimidad del sistema francés del permiso de conducir «por puntos», al haberse denunciado la presunta violación del derecho que a toda persona reconoce el artículo 6.1 del Convenio «a que su causa sea oída equitativa [y] públicamente (...) por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá (...) sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella (...)».

---

(1) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, también creado por el citado Convenio para garantizar su cumplimiento por los Estados contratantes del mismo, interviene en su caso, según se indica más adelante después de la actuación de la Comisión Europea.

La Comisión de Derechos Humanos declaró que en el caso no se había producido violación del derecho del demandante al acceso a un Tribunal independiente e imparcial, en los términos citados del artículo 6.1 del Convenio. No obstante, el caso se encuentra actualmente sometido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya sentencia se producirá previsiblemente durante el primer año.

Dado el interés que despierta el permiso de conducir «por puntos» y, en particular entre nosotros, el sistema francés, pasamos a desarrollar las indicaciones anteriores y a recoger la doctrina establecida en el caso por la Comisión Europea de Derechos Humanos.

## 2. Una mortandad evitable

En mortal competencia con el cáncer y las enfermedades coronarias, la carretera continúa en España su imparable escalada letal. Ni la previsión de nuestras autoridades de Tráfico ni las campañas en los medios de comunicación ni el endurecimiento de las sanciones ni la notable mejoría de nuestra red viaria han podido evitar que 1997 haya sido un trágico verano en las carreteras españolas <sup>(2)</sup>.

El balance provisional del pasado mes de agosto es inquietante: el 93 por 100 de los accidentes mortales eran evitables, al deberse a fallos humanos, ocurriendo el 26 por 100 en autovías y autopistas, indudablemente las vías de circulación más seguras y constituyendo los jóvenes el grupo de mayor riesgo (el 45 por 100 de los muertos tienen entre 15 y 34 años de edad). Por otra parte, un 30 por 100 de los conductores fallecidos en accidentes superaban el límite permitido de alcoholemia <sup>(3)</sup>.

Lamentablemente, en el panorama internacional, España ocupa un destacado puesto en este atroz *ranking obituario*. Entre los países de la Unión Europea y, en condiciones homologables de población conductora y parque de vehículos <sup>(4)</sup>, es el segundo país en número de muertos por vehículos de motor: 314 muertos por millón de vehículos, cifra sólo superada por Bélgica (en número de 360) y seguida de cerca por Francia (en número de 300) y aunque a gran distancia de países con inferiores carreteras y motorización, como son Grecia y Portugal (en número de 615 y 818 respectivamente) <sup>(5)</sup>.

Esta situación nos hace recordar el ácido humor de una de las crónicas de Julio Camba de hace cincuenta años, que, en ocasión de expresarle, avergonzado, a un americano el porcentaje de analfabetos en España, hacía notar la sorprendente reacción del oyente: *«algo así como un sentimiento de envidia: —Es un récord, exclamó el hombre»* <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> Diario «ABC» del 14-9-97: artículo editorial *Muerte sobre el asfalto*.

<sup>(3)</sup> Datos proporcionados por el Director General de Tráfico y recogidos en los diarios del 1-10-97.

<sup>(4)</sup> España cuenta en 1996 con cerca de 20 millones de conductores (62 por 100 de la población con una edad de 18 años en adelante) y también con cerca de 20 millones de vehículos (497 vehículos por 1.000 habitantes); datos para 1996 de la Dirección General de Tráfico en su folleto *La Seguridad vial en manos de todos*, Madrid, 1997.

<sup>(5)</sup> Datos de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, en *Report on road traffic accidents in 1994*.

<sup>(6)</sup> JULIO CAMBA, *Un año en el otro mundo*, Espasa Calpe, S. A., Madrid, 1947.

Nuestras cifras de muertos en carretera se muestran resistentes al descenso en los últimos años; 4.083 en 1994, 4.220 en 1995 y 3.998 en 1996 <sup>(7)</sup>. La inexpresiva desnudez de las cifras resulta significativa si se compara con la de muertos por accidentes acaecidos durante el trabajo: 982 en 1996, (es decir, la cuarta parte de los fallecidos en carretera). Y pese a la atenuada sensibilidad social ante el permanente derrame de víctimas en carretera (las muertes en accidentes laborales hieren hondamente la sensibilidad y cada muerte es en sí un acontecimiento singular, mientras las muertes en carretera parecen formar parte de la rutina periodística), es patente el altísimo coste de los accidentes de tráfico: no sólo el económico (se maneja la cifra de dos billones de pesetas al año), sino el de vidas perdidas y vacíos familiares, con el añadido de las invalideces desvitalizadoras de los supervivientes.

Ante esta terrible realidad, un sistema o instrumento jurídico, como el del *permiso de conducir por puntos*, que puede incidir en la mejora de la seguridad vial, con descenso de accidentes y víctimas de circulación, ofrece un gran interés en cuanto a su planteamiento y régimen, con independencia de sus variantes.

### 3. El permiso de conducir «por puntos»

Los conductores se muestran partidarios de la sanción de las infracciones de circulación, especialmente por abuso de alcohol y drogas, pero sobre todo cuando las cometen los demás. Existe una clara divergencia entre la opinión colectiva de los conductores y su comportamiento individual. El permiso de conducir «por puntos» pretende, en este marco, modificar las conductas individuales, disuadiendo, al menos, de la comisión de infracciones graves, particularmente a los reincidentes y de modo especial cuando, por privaciones sucesivas de puntos, se aproxima la pérdida del permiso de conducir.

La pérdida de puntos se modula según la gravedad de la infracción; sin embargo, este sistema no tiene por qué ser exclusivamente represivo. Las distintas legislaciones nacionales establecen medidas de «reconquista» de los puntos perdidos y de «rehabilitación» de los conductores mediante la superación de cursos orientados a mejorar su formación y comportamiento, así como la recuperación del permiso de conducir, perdido por el juego de puntos positivos o negativos, tras un período determinado y/o con pruebas especiales <sup>(8)</sup>.

Aunque ha existido entre nosotros y durante la anterior Administración un proyecto para introducir este tipo de regulación, actualmente parece haberse desistido de la implantación del permiso de conducir «por puntos», que plantea complejos problemas burocráticos. En su lugar, se está estudiando actualmente la implantación obligatoria de *cursos de reciclaje* para conductores que demuestren desconocimiento de las normas de circulación, impericia o reiteradas imprudencias en la conducción, con la consecuencia de retirárseles el permiso de conducir si no obtuviesen un resultado satis-

---

<sup>(7)</sup> A fines de 1997 se apreciaba un ligero aumento del 1,7 por 100 en el número de víctimas mortales respecto a igual período de 1996 (declaraciones a los medios de comunicación, del Director General de Tráfico, el 19 de noviembre de 1997, con motivo de la presentación del folleto citado en la nota 4 a pie de página).

<sup>(8)</sup> M. GUILLAUME, *Le permis de conduire à points*, Dalloz, Paris, 1993, 78 pp.

factorio <sup>(9)</sup>. En definitiva, la filosofía que preside el permiso de conducir «por puntos» se encuentra aquí presente, por lo que puede ser de interés la doctrina establecida, en relación con él, por la Comisión Europea de Derechos Humanos respecto de la privación del permiso de conducir por las autoridades administrativas.

#### 4. La regulación francesa del permiso de conducir «por puntos»

El permiso de conducir «por puntos» entró en vigor en Francia en julio de 1992. Fue introducido por la Ley 89-469, de 10 de julio de 1989 y por determinados Decretos (los números 92-559 y 92-1228), que desarrollaron o modificaron el Código francés de la circulación (*Code de la route*). Este sistema normativo fue completado con la Ley 90-1131, de 19 de diciembre de 1990, sobre tratamiento automatizado del permiso «por puntos», encomendado al Ministerio del Interior.

Al permiso de conducir se le asignan inicialmente doce puntos <sup>(10)</sup>, los cuales se reducen parcialmente (entre 6 y 1 punto) si su titular comete determinadas infracciones.

Dan lugar a la retirada de seis puntos, las infracciones penales siguientes:

- el homicidio y las lesiones graves por imprudencia en la conducción;
- la conducción bajo estado alcohólico y la negativa a someterse a las pruebas correspondientes;
- la no detención del vehículo y la tentativa del conductor causante de un accidente de escapar a la responsabilidad (fuga);
- obstaculizar la inmovilización del vehículo, desatender una orden de detención de un agente de la autoridad o no someterse a comprobaciones prescritas para el vehículo o el conductor;
- obstaculizar la circulación;
- circular sin placas o con placas falsas, así como la falsa declaración de datos del propietario o conductor del vehículo;
- conducción con permiso suspendido o anulado, con prohibición de obtenerlo o retenido por presunción de alcoholemia o negativa a las pruebas correspondientes; obtención, o tentativa, de permiso de conducir con una declaración falsa; negativa a la entrega del permiso suspendido o anulado.

Con pérdida de cuatro a un puntos, según los casos, se sanciona la comisión de determinadas contravenciones menos graves, como las siguientes:

- lesiones por imprudencia determinantes de incapacidad hasta tres meses;
- no respetar las señales de ceder el paso, «stop» o semáforos en rojo;
- exceso de velocidad;
- omisión o defectos en la señalización óptica o uso nocturno de las luces del vehículo;

<sup>(9)</sup> Declaraciones a los medios de comunicación del Director General de Tráfico el día 30-9-97.

<sup>(10)</sup> Aunque en principio el número de puntos fue fijado en 6, fue elevado a 12 después de las manifestaciones organizadas por los conductores profesionales en 1995.

- circulación en sentido contrario y maniobras prohibidas en autopistas;
- adelantamientos, paradas y estacionamientos peligrosos;
- invasión de la parte central o izquierda de la calzada.

No dan lugar a pérdida de puntos las infracciones de menor entidad. Así, no usar el cinturón de seguridad o casco protector; incumplir la obligación de aseguramiento; usar aparatos detectores o perturbadores de los que constatan infracciones; estado defectuoso del vehículo; estacionamiento irregular no peligroso; etc.

Cuando la autoridad administrativa constata la comisión de una infracción determinante de la pérdida de puntos, bien por una condena penal firme, bien por el pago voluntario de una multa fija (cuando esté establecida para la correspondiente infracción, entendiéndose tal pago como reconocimiento de la infracción cometida), acuerda la reducción de puntos en la cuantía predeterminada en cada caso, que tiene lugar así de forma reglada y sin ningún margen de cuantificación. La retirada de puntos puede ser recurrida ante un tribunal administrativo, por ejemplo, si el interesado entendiese que no se ha practicado en el número de puntos correspondiente a la respectiva infracción.

La pérdida total de los doce puntos determina la anulación del permiso de conducir para todo tipo de vehículos. Transcurridos seis meses, el conductor puede solicitarlo de nuevo, pero debe superar el examen médico y psicotécnico establecido para conductores que, con permiso anulado, lo solicitan de nuevo.

Ahora bien, cuando el titular del permiso de conducir no comete durante el plazo de tres años, a contar de la última infracción sancionada con la retirada de puntos, otra infracción también determinante de tal retirada, al permiso de conducir se le reasigna el número inicial de puntos (es decir, doce).

También el titular del permiso puede recuperar puntos si se somete voluntariamente a una formación específica (impartida onerosamente por empresas habilitadas al efecto por la autoridad administrativa) con una duración mínima de dieciséis horas durante dos días. Esta formación va dirigida a sensibilizar a los conductores sobre las causas y consecuencias de los accidentes de circulación y pretende evitar la reiteración de comportamientos peligrosos. Es impartida por un experto en formación en la conducción automovilística y un psicólogo, y recae sobre los factores generales de la inseguridad vial y el análisis de los concretos factores generadores de los accidentes de circulación (velocidad, alcohol, conducción de vehículos pesados). La superación de un curso de formación da derecho a la recuperación de cuatro puntos, sin que se pueda sobrepasar el número de once en el permiso de conducir <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Algunos datos sobre el funcionamiento de este sistema «por puntos» durante el año 1995 (obtenidos a través de la Dirección General de Tráfico):

- el número de conductores privados de puntos fue de 803.857 (con una retirada total de 2.266.143 puntos); 5.213 conductores perdieron la totalidad de los puntos y 52.796 recuperaron su capital inicial de 12 puntos por el transcurso de tres años sin cometer nuevas infracciones;
- el 43 por 100 de las infracciones determinantes de la retirada de puntos lo fueron por exceso de velocidad;
- el 78 por 100 de los conductores sancionados eran varones.

Estos datos se incrementaron en un 25 por 100 en 1996 (fuente: *Observatoire National Interministeriel de Sécurité Routière*): número de conductores privados de puntos, 1.011.674; puntos retirados, 2.837.280.

## 5. La doctrina de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 29 de mayo de 1996, en la demanda 27812/95 presentada por Jerome Malige contra Francia

Expuesto el marco jurídico francés del permiso de conducir por puntos, pasamos a examinar los antecedentes y doctrina establecida por la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre la retirada, por decisión administrativa y no jurisdiccional penal, del permiso de conducir en este sistema.

### A) ANTECEDENTES

El 28 de junio de 1993, la Policía comprobó que Jerome Malige circulaba en motocicleta a 180 km/hora en una zona con velocidad máxima de 110 km/hora. El interesado rechazó el pago voluntario de la correspondiente multa. Citado a juicio por el *Tribunal de la Policía* (Juzgado Penal), alegó, entre otras circunstancias, la ilegalidad de los Decretos (92-1228 y 92-559) reguladores de la privación de puntos del permiso de conducir y la inaplicabilidad de la Ley (89-469) instauradora de dicho permiso. Por sentencia de 26 de noviembre de 1993 el Tribunal de Policía le condenó al pago de una multa de 1.500 francos y 15 días de suspensión del permiso de conducir, declarando que la medida de privación de puntos del permiso de conducir no constituía una sanción penal accesoria y, por tanto, era ajena a las competencias de dicho Tribunal.

Recurrió el interesado ante el *Tribunal de Apelación*, denunciando la disconformidad de la Ley 89-469, instauradora del permiso «por puntos», con el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (que reconoce el derecho a ser oído por un Tribunal independiente e imparcial), por cuanto dicha Ley descartaba cualquier posible recurso judicial respecto de una medida restrictiva de derechos y privativa de la libertad de circulación. Por sentencia de 24 de junio de 1994 el *Tribunal de Apelación* confirmó la resolución recurrida. Rechazó que la retirada de puntos del permiso de conducir afectase en sí a la libertad de circulación o residencia. Declaró que la pérdida de puntos no era una sanción penal principal ni accesoria y que, aun teniendo carácter de sanción por su naturaleza punitiva, la pérdida de puntos debía ser considerada, ante el Derecho positivo como una sanción administrativa; que no cabía duda de que podían surgir litigios sobre el «quantum» de la privación de puntos o de su recuperación, antes o después de una nueva privación, por lo que la sanción administrativa debería poder someterse a un Tribunal imparcial e independiente; sin embargo, el Tribunal de Apelación, dado el Derecho positivo, no podía juzgar en esta materia, excediendo de sus competencias pronunciarse sobre la conformidad de la Ley 89/46 con una norma superior.

Recurrida la resolución precedente, el *Tribunal de Casación*, por sentencia de 11 de enero de 1995, rechazó el recurso, confirmando la doctrina del *Tribunal de Apelación*. Ante ello, el 28 de noviembre de 1994, el interesado formuló demanda contra Francia ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, invocando el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y aduciendo la disconformidad del sistema francés de retirada de puntos del permiso de conducir con las garantías propias de un proceso equitativo.

## B) EN GENERAL, DOCTRINA DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de Roma, de 1950, ratificado por España, constituye un marco básico de respeto de derechos y libertades, común a los Estados del Consejo de Europa, al que pertenece nuestro país.

El Consejo de Europa, como organización internacional de cooperación de los Estados de Europa occidental, persigue salvaguardar y promover los ideales y principios comunes a los Estados miembros y facilitar su progreso social y económico. Con tal objetivo ha elaborado más de cien convenios, de contenido diverso. El más antiguo de ellos es el ya citado Convenio de 1950, que instrumenta uno de los principios básicos del Consejo de Europa, la protección de los derechos humanos, inspirándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

Característica destacable del Convenio es la atribución, en su ámbito, a los órganos del Consejo de Europa, de facultades de supervisión y enjuiciamiento supranacional. El Convenio rompe el principio de soberanía jurisdiccional de los Estados miembros del Consejo de Europa, bajo determinadas condiciones (reconocimiento estatal expreso de la jurisdicción de los órganos correspondientes del Consejo, agotamiento previo de los recursos de Derecho interno e interposición de demanda dentro de los seis meses siguientes a la decisión estatal definitiva). Consecuencia de ello es que los órganos del Consejo de Europa pueden revisar las resoluciones de última instancia de los órganos estatales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio. En esta materia, el propio Convenio determina las competencias de la Comisión Europea de Derechos Humanos, del Comité de Ministros y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De nuestro Derecho forma parte el Convenio, ratificado por el Estado español, que cuenta con un valor añadido en la interpretación de leyes reguladoras de derechos fundamentales (artículos 96 y 10, respectivamente, de la Constitución). Por otra parte, somete a nuestro país a los órganos propios del Consejo de Europa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Entre dichos órganos interesa especialmente la Comisión Europea de Derechos Humanos, por la doctrina que ha establecido en relación al caso, aquí examinado, de la legitimidad administrativa, en el Derecho francés, de la retirada de puntos en el permiso de conducir.

La Comisión conoce, entre otros asuntos, de las demandas interpuestas por particulares u organizaciones no gubernamentales o grupos de particulares que se consideran víctimas de una violación de los derechos reconocidos por el Convenio, cometida por un Estado contratante que hubiese declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia (artículo 25 del Convenio), una vez que se hubiesen agotado los recursos internos del respectivo Estado (artículo 26) <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> El Gobierno español tiene reconocida la competencia de la Comisión para conocer de las demandas de cualquier persona física, Organización no gubernamental o grupo de particulares que, con motivo de actos, decisiones, hechos o acontecimientos posteriores a 15 de octubre de 1985, se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio europeo; la declaración se hizo por un periodo de cinco años a partir del 15 de octubre de 1985 con reconducción tácita quinquenal (Declaración

A efectos de la doctrina establecida en materia de derechos reconocidos por el Convenio, conviene tener presente la modalidad que adopta la intervención de la Comisión en razón al tipo de conclusión del procedimiento seguido ante la misma (artículos 27 a 32 del Convenio):

a) *Decisión* de la Comisión sobre la inadmisibilidad de una demanda por defectos formales o por razones jurídico-materiales y, entre estas últimas, principalmente por su incompatibilidad con las disposiciones del Convenio europeo o por ser manifiestamente mal fundada (este modo de conclusión constituye el supuesto normal; según la estadística relativa al año 1996, sólo un 18 por 100 de las demandas tramitadas fueron admitidas: 624 de un total de 3.400).

b) Respecto de las demandas admitidas, cabe un *arreglo amistoso* del asunto entre el perjudicado y el Estado respectivo (redactando entonces la Comisión un *Informe*, limitado a una breve exposición de los hechos y de la solución acordada).

c) Respecto de las demandas admitidas y no resueltas mediante arreglo amistoso, la Comisión elabora un *Informe* haciendo constar los hechos y formulando un dictamen sobre si los mismos implican, por parte del Estado interesado, una violación de las obligaciones que le incumben a tenor del Convenio. Pueden ser incluidas en el Informe las *opiniones* de todos los miembros de la Comisión sobre este punto.

Este *Informe* se limita a recoger el criterio de la Comisión, sin implicar decisión sobre el caso debatido. La decisión acerca de si ha existido violación del Convenio compete, bien al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (siempre que el Estado correspondiente se hubiese sometido a su jurisdicción<sup>(13)</sup> o hubiese dado su consentimiento al respecto, y la Comisión o dicho Estado hubiesen deferido el asunto al Tribunal), bien al Comité de Ministros (si no concurriesen los requisitos anteriores).

#### C) EN PARTICULAR, DOCTRINA DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO «MALIGE»

La Comisión, ante la demanda interpuesta por *Jerome Malige*, en el asunto a que nos hemos referido en el anterior apartado A), y después de decidir el 25 de noviembre de 1996 admisible la demanda y de constatar que no existía posibilidad de obtener un arreglo amistoso entre las partes, aprobó el 29 de mayo de 1997 su preceptivo *Informe* sobre el caso<sup>(14)</sup>.

En su *Informe*, la Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante, *la Comisión*) precisa que no enjuiciará el sistema francés del permiso de conducir por puntos, sino el problema planteado en el caso concreto que se le somete, cuestionándose

del Ministerio de Asuntos Exteriores de 18 de octubre de 1985, «Boletín Oficial del Estado» de 6-12-85, en relación con la del 11 de junio de 1981, «Boletín Oficial del Estado» de 30-6-81).

<sup>(13)</sup> El Gobierno español ha reconocido la jurisdicción del Tribunal por un período de cinco años a partir del 14 de octubre de 1985, como obligatoria de pleno derecho y sin convenio especial, bajo condición de reciprocidad (Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de 18 de octubre de 1985, «Boletín Oficial del Estado» de 5-12-85, en relación con la anterior Declaración de 23 de octubre de 1982, «Boletín Oficial del Estado» de 23-10-82).

<sup>(14)</sup> El texto del *Informe* ha sido traducido del publicado en la *Gazette du Palais*, París, núms. 208 a 210, 27 de marzo a 29 de julio de 1997, 9-21 pp.

si en él se ha producido o no la violación, denunciada por el demandante, del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, *el Convenio*). En particular, la Comisión se plantea analizar si los derechos inherentes a un proceso equitativo fueron violados, al no poder ser objeto de un control judicial efectivo la retirada de puntos del permiso de conducir, conforme a las exigencias del artículo 6.1 del Convenio.

Seguidamente, la Comisión aborda las dos cuestiones siguientes: aplicabilidad y observancia, en el caso, del artículo 6.1 del Convenio.

a) *Aplicabilidad del artículo 6.1 del Convenio.*

La Comisión entiende que debe pronunciarse sobre si la medida de retirada de puntos del permiso de conducir constituye una sanción penal que debería tener las garantías del artículo 6.1 del Convenio, que, en lo que concierne al caso, establece que «*toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa [y] públicamente (...), por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá (...) sobre el funcionamiento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella (...)*».

La Comisión comienza resumiendo los planteamientos del demandante y del Gobierno francés sobre la cuestión, en los términos siguientes.

El demandante mantiene que corresponden a la jurisdicción penal las infracciones determinantes de la retirada de puntos y consecuente anulación del permiso de conducir. Por otra parte, que, en los procedimientos internos, el Ministerio del Interior, que gestiona el fichero de conducir por puntos, califica sistemáticamente de pena accesoria la retirada de puntos, si bien sosteniendo que no resulta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que las garantías del artículo 6.1 del Convenio deban ser respetadas en la fijación de penas accesorias. El demandante deduce que la Administración reconoce no respetar, en el sistema del permiso de conducir por puntos, las garantías de un proceso equitativo, establecidas en el artículo 6.1 del Convenio.

El demandante subraya que la sanción de retirada de puntos tiene lugar en el marco y a consecuencia de una acusación penal. Considera que constituye una medida complementaria represiva, susceptible de afectar a la libertad de circulación en la medida en que pueda determinar la anulación del permiso de conducir y que, en definitiva, la retirada de puntos es una anulación progresiva de dicho permiso.

El Gobierno francés rechaza la aplicabilidad al caso del artículo 6.1 del Convenio. Mantiene que la retirada de puntos no es considerada por los tribunales como una medida penal, sino de policía administrativa. A tal efecto, se refiere a la sentencia del *Tribunal de Casación* en el recurso formulado por el demandante. Por su parte, el *Consejo de Estado* tiene declarado que la retirada de puntos constituye un acto administrativo, cuyo conocimiento compete exclusivamente a la jurisdicción administrativa (*Arrêt* de 3-2-93, *M. Hanser*). Esta jurisprudencia -se afirma- responde a la voluntad del legislador.

Para el Gobierno, a la vista del Derecho interno francés, no cabe duda de que la retirada de puntos no constituye materia penal. En cuanto a la finalidad y severidad

de la medida hace notar que el fin es preventivo como corresponde a una medida de policía administrativa. En cuanto a su severidad, la retirada de puntos no priva de la libertad fundamental de circulación, como una pena de prisión, ni afecta al derecho sobre el patrimonio, como la multa, o al ejercicio de derechos relativos a la condición de ciudadano. La medida no tiene, por tanto, el grado de rigor exigido por la jurisprudencia para que pueda calificarse de penal.

Después de recoger en lo esencial las posiciones de las partes, la Comisión precisa su propósito en el caso: establecer si la sanción de retirada de puntos del permiso de conducir es una «pena» y, por consiguiente, constituye «materia penal» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio <sup>(15)</sup>. A este respecto, la Comisión recuerda que la noción de *acusación en materia penal* del citado precepto tiene un significado autónomo, que hace que la Comisión en su análisis no esté afectada por las calificaciones del Derecho interno, las cuales no tienen, para la Comisión, más que un valor relativo <sup>(16)</sup>.

En lo que se refiere al concepto de *materia penal*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Öztürk* se pronunciaba así:

*«(...) interesa, en primer lugar, conocer si el texto que define la infracción de que se trata, corresponde o no al Derecho penal según la técnica jurídica del Estado demandado; hay que examinar, a continuación y a la vista del objeto y de la finalidad del artículo 6, según el sentido habitual de sus términos y el Derecho de los Estados contratantes, la naturaleza de la infracción y la naturaleza y gravedad de la sanción a la que se exponía el interesado».*

En este caso se trataba de una infracción de la ley reguladora de la circulación, calificada de administrativa en Derecho alemán, pero que los órganos del Convenio estimaron que constituía materia penal en el sentido del artículo 6 del Convenio.

En cuanto a la existencia de una pena, el Tribunal en la sentencia del caso *Welch* declaraba que:

*«(...) el punto de partida de toda apreciación de la existencia de una pena consiste en determinar si la medida en cuestión es impuesta a consecuencia de una condena por una infracción. Otros elementos pueden ser considerados pertinentes al respecto: la naturaleza y el fin de la medida en cuestión, su calificación en el Derecho interno, los procedimientos asociados a su adopción y a su ejecución, así como su gravedad».*

Sentado lo anterior, el *Informe* señala que no se ha negado la naturaleza penal de la infracción causante de la retirada de puntos en el caso (el exceso de velocidad), quedando por determinar si, a la vista de los criterios resultantes de la jurisprudencia de los órganos del Convenio, la sanción complementaria de retirada de puntos, aunque disociada, en el orden interno del procedimiento, de la infracción penal principal, constituye, como pretende el Gobierno francés, una sanción administrativa o bien, como sostiene el demandante, puede considerarse que ostenta los caracteres de una sanción penal accesoria a una condena principal.

<sup>(15)</sup> «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída... por un Tribunal independiente... que decidirá... sobre el fundamento de cualquier acusación *en materia penal* dirigida contra ella.»

<sup>(16)</sup> El *Informe* se remite en este punto a la doctrina de sentencias anteriores, que cita, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *Engel y otros c. Países Bajos*, de 8-6-76; *Öztürk c. Alemania*, de 21-2-84; *Campbell y Fell c. Reino Unido*, de 28-6-84; *Schmautzer c. Austria*, de 23-10-95.

Para la Comisión, la calificación en Derecho interno de la medida de retirada de puntos, así como el examen de los pertinentes textos legales y de la jurisprudencia del *Tribunal de Casación* y del Consejo de Estado evidencian que la medida en cuestión se exterioriza como una sanción administrativa no constitutiva de materia penal. El hecho de que, según afirmación del demandante, el Ministerio del Interior, que gestiona el fichero de los permisos de conducir por puntos, califique sistemáticamente de pena accesoria la retirada de puntos, no sería por sí solo suficiente para enervar esta constatación.

Concluye esta parte del *Informe* declarando lo siguiente:

*«6.1. En lo que se refiere a la naturaleza y gravedad de la sanción, la Comisión señala, ante todo, que la sanción de retirada de puntos se produce en el marco y como consecuencia de una acusación en materia penal. Resulta así, de pleno derecho, de la pena principal apreciada por la jurisdicción penal. Por otra parte, si por cualquier razón el demandante fuese absuelto, no podría ser objeto de la medida de retirada de puntos.»*

*En cuanto a la gravedad, la Comisión señala que la retirada de puntos puede determinar finalmente la pérdida de la validez del permiso de conducir. A este respecto, la Comisión señala que la suspensión o la anulación del permiso de conducir constituye una pena tipificada que puede ser impuesta por la jurisdicción penal. Es así incuestionable que, en nuestras sociedades, el derecho a conducir un vehículo a motor se muestra esencial para la vida ordinaria y para el ejercicio de una actividad profesional. La Comisión considera que, además de su carácter preventivo, la retirada de puntos presenta un carácter punitivo, al que se añade igualmente un carácter disuasorio, asemejándose, por tanto, a una pena accesoria. La voluntad del legislador de disociar la sanción de retirada de puntos de otras penas impuestas por el Juez, no podría cambiar su naturaleza. En consecuencia, la Comisión concluye que resulta aplicable al caso el artículo 6.1 del Convenio.»*

b) *Observancia del artículo 6.1 del Convenio.*

Comienza también el Informe en esta parte resumiendo los argumentos del demandante y del Gobierno francés sobre la cuestión epigrafiada.

El demandante estima que no podría ser conforme con el artículo 6.1 del Convenio una Ley que descarte todo posible recurso a un Juez, después de registrarse, por un servicio administrativo nacional, una medida restrictiva de derechos, como la retirada de puntos; medida determinada por la aplicación de un baremo fijo y no impuesta por ninguna autoridad judicial o administrativa. Resalta la ausencia de todo debate, relativo a la medida de anulación parcial y progresiva del permiso de conducir, ante un Tribunal que ofrezca las garantías del artículo 6. Desde el momento en que la retirada de puntos y consecuente anulación del permiso de conducir constituyen una pena accesoria, el que la Ley descarte la posibilidad de acudir al Juez, en el marco de un debate público ante un Tribunal imparcial e independiente, con un efectivo poder de enjuiciamiento, no resulta conforme con el artículo 6.1 del Convenio. Y, aun suponiendo que las medidas de retirada de puntos y de consecuente anulación del permiso de conducir fuesen medidas de carácter administrativo, las disposiciones del artículo 6 del Convenio tampoco serían respetadas en cuanto el artículo *L11-4*

del Código de la Circulación (*Code de la route*) niega al sancionado cualquier posibilidad de que sea examinada, en el marco de un proceso público, la aplicación de dichas medidas.

Estima también el demandante que el recurso ante la jurisdicción administrativa no es de eficacia o naturaleza adecuada para impedir la violación que denuncia. Para él, no existe ninguna vía de derecho que le permita defenderse ante la retirada de puntos resultante de la condena penal. Hay que señalar que en Derecho francés la jurisdicción ordinaria (*juge judiciaire*) es la guardiana de las libertades públicas y, en consecuencia, parecería lógico haber demandado al Juez penal el examen de la conformidad, con el Convenio, de la Ley reguladora del permiso de conducir por puntos. La jurisdicción contenciosa (*juge administratif*), en sí misma, no es la guardiana de las libertades individuales. Además, su intervención tiene lugar en el marco de una competencia trabada que no le otorga ningún poder de decisión; en efecto, la jurisdicción contenciosa se ve constreñida al registro de una retirada de puntos resultante automáticamente del conocimiento por la jurisdicción ordinaria de la realidad de la infracción. Su control es puramente formal.

El Gobierno francés, por su parte, estima que, sin ser de naturaleza penal, el procedimiento de retirada de puntos del permiso de conducir es conforme a las exigencias del artículo 6 del Convenio. Para él, las reglas sobre un proceso equitativo no afectan más que a los procesos contenciosos ante un Tribunal. Por tanto, la queja del demandante, de que la medida de retirada de puntos del permiso de conducir es adoptada al margen de un Tribunal, en secreto y sin debate público ante una audiencia, no podría, pues, constituir una violación del Convenio según la jurisprudencia de los órganos del mismo.

Por otra parte, el Gobierno francés hace notar que, tratándose del acceso a un Tribunal, los derechos del demandante han quedado plenamente garantizados. El infractor fue informado por la autoridad administrativa de que era susceptible de perder puntos a causa de la infracción cometida y de la existencia de un tratamiento automatizado de la pérdida y recuperación de puntos. Además, el infractor es puesto en situación de poder acudir al juez penal para refutar la realidad de los hechos que podían servir de fundamento a la retirada de puntos. Asimismo, al notificársele dicha medida al infractor, con posterioridad a la intervención del juez penal, se le indica la posibilidad de acudir en un plazo de dos meses a la jurisdicción administrativa.

En cuanto a la queja de que ni el juez administrativo ni el penal pueden modular la retirada de puntos en función de la persona de que se trate y de las circunstancias concurrentes, el Gobierno alega que tal modulación ha sido realizada por la Ley, que establece la retirada de un determinado número según la naturaleza y gravedad de la infracción cometida. A este respecto señala que el legislador nacional se propuso hacer de la medida de retirada de puntos de conducir una medida de policía administrativa, cuya aplicación es lógicamente confiada a la autoridad administrativa, en concreto, al Ministerio del Interior. A consecuencia de ello, la jurisdicción administrativa es la única competente para su conocimiento por la vía clásica del correspondiente recurso.

En particular, según el Gobierno francés, los poderes del Ministro del Interior son extremadamente limitados; debe, una vez que una persona ha sido declarada culpable de una infracción, proceder a retirarles el número de puntos que la Ley establece

para la correspondiente infracción. En consecuencia, la jurisdicción administrativa, ante un recurso interpuesto contra la retirada de puntos, deberá comprobar que la autoridad administrativa no ha incurrido en error respecto de la existencia de los hechos que han puesto en marcha su intervención, a saber, la condena penal que entraña la retirada de puntos; que no ha cometido un error de derecho, por ejemplo, retirando más puntos de los establecidos por la Ley, y, finalmente, que la autoridad administrativa ha actuado en virtud de un procedimiento regular y, en particular, que el titular del permiso de conducir ha sido puesto en situación de poder acudir al juez penal.

El Gobierno indica que la jurisdicción administrativa no podrá ir más allá, procediendo a un control de la proporcionalidad de la retirada de puntos ni a verificar la materialidad de los hechos y de su calificación. La jurisdicción administrativa está constreñida por la apreciación realizada sobre la materialidad de los hechos por el juez penal. Si el juez penal o el administrativo llegasen a modular la retirada de puntos, irían más allá del simple control de la legalidad, sustituyendo al legislador y violando la ley, que quiso que esta retirada presentase la característica de automaticidad. Es así que la queja del demandante no afecta al derecho de un proceso equitativo, sino al fondo del litigio, es decir, al contenido mismo de la sanción establecida por el legislador. Ahora bien, la noción de proceso equitativo no implica ningún derecho material al beneficio de los particulares. El Gobierno estima, pues, que el control ejercido por el juez nacional es perfectamente compatible con las exigencias del artículo 6.1 del Convenio.

Recogido lo anterior, la Comisión establece su doctrina en el caso en los términos siguientes:

*«69. La Comisión recuerda que, cuando una sanción pertenece al ámbito penal, debe ser pronunciada por un Tribunal conforme a las exigencias del artículo 6, aun cuando el Convenio no se oponga a que la persecución y las sanciones de los delitos menores correspondan en primer término a las autoridades administrativas<sup>(17)</sup>.*

*70. La Comisión resalta, ante todo, que, al margen de la constatación de una infracción, su autor es informado por la autoridad administrativa de que es susceptible de perder puntos en razón a la infracción cometida y a la existencia de un tratamiento automatizado de pérdidas y recuperación de puntos. Así, es puesto en situación de poder oponerse a la realidad de la infracción y de los elementos constitutivos que pueden servir de fundamento a una retirada de puntos.*

*71. La Comisión resalta que la medida de retirada de puntos es la consecuencia de la condena penal. No la precede nunca. En particular, cuando el demandante no accede al pago de una multa fija, la pérdida parcial de puntos queda subordinada a la declaración de su culpabilidad por la jurisdicción penal. Ahora bien, ante la jurisdicción penal, respecto de la cual el demandante no cuestiona que satisfaga los requisitos de un Tribunal en el sentido del artículo 6.1 del Convenio, aquél ha podido negar la realidad de la infracción penal consistente en el exceso de*

---

<sup>(17)</sup> El Informe se remite a la sentencia del caso *Öztiirk*, ya citado, párrafo 56, y a la sentencia de 23-10-95 en el caso *Schmautzer c. Austria*, (opinión de la Comisión de 19-5-94, párrafo 52).

*velocidad y usar ante los jueces penales todos los medios de defensa de hecho y de derecho que estimase útiles a su causa, sabiendo que su condena entrañaría, además, la retirada de un cierto número de puntos.*

72. *Tratándose de la proporcionalidad de la sanción, la Comisión constata que la misma ley ha previsto, en cierta medida, la modulación de la retirada de puntos en función de la gravedad de la infracción cometida por el acusado. Por otra parte, en materia penal se admite en determinadas legislaciones de los Estados partes del Convenio que las penas accesorias, como, por ejemplo, el comiso de bienes relacionados con la infracción cometida, se apliquen de pleno derecho, con independencia del grado de culpabilidad y del valor de los bienes decomisados.*

73. *La Comisión estima que un control suficiente a efectos del artículo 6.1 del Convenio se halla incorporado a la decisión penal de la condena pronunciada contra el demandante, sin que sea necesario disponer de un control separado y suplementario de plena jurisdicción que recaiga sobre la retirada de puntos. Por otra parte, la Comisión constata que el demandante puede recurrir ante la jurisdicción administrativa a fin de que se controle si la autoridad administrativa ha actuado siguiendo un procedimiento regular y, especialmente, si el titular del permiso de conducir ha sido puesto en situación de poder acudir al Juez penal.*

74. *En estas condiciones, la Comisión entiende que el demandante, en el momento actual, se ha beneficiado, en el orden interno, de un control suficiente en lo que se refiere a la medida litigiosa a efectos del artículo 6.1 del Convenio.»*

#### D) CONCLUSIÓN MANTENIDA

La Comisión determinó, por 18 votos contra 10, que no había habido violación de derecho de acceso del demandante a un Tribunal en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

De los miembros disidentes del criterio de la mayoría, razona su voto el magistrado J. C. *Soyer*, al que se adhieren siete miembros más, fundándolo en las razones siguientes.

En materia penal, el interesado debe disfrutar de la protección de un órgano jurisdiccional que cumpla los requisitos del artículo 6 del Convenio. De modo especial, *«la compatibilidad [de este órgano judicial] con el artículo 6.1 se mide... a la vista de las características constitutivas de un órgano judicial de plena jurisdicción»*. Pues bien, entre ellas figura la potestad de reformar en todos sus puntos, tanto de hecho como de derecho, la decisión adoptada por el órgano inferior. Esta fórmula está recogida en siete sentencias recientes del Tribunal de Derechos Humanos <sup>(18)</sup>.

Estas sentencias, menos una, se referían a infracciones de circulación y todas, sin excepción, fueron adoptadas por unanimidad, declarando que constituía una violación del artículo 6 la falta de un derecho efectivo de acceso a un Tribunal dotado de poderes de plena jurisdicción.

<sup>(18)</sup> *Schmautzer*, párrafo 36; *Umlauf*, párrafo 39; *Pramstaller*, párrafo 41; *Palaoro*, párrafo 43; *Plarmeriere*, párrafo 40; *Gradinger*, de fecha 23-10-95, párrafo 44, y por referencia a sus precedentes, la sentencia de 18-2-97, en el caso *Maver*, párrafo 30.

Frente a esta jurisprudencia unánime, la Comisión en el *asunto Malige* estima que el control jurisdiccional estaba asegurado, fundándolo en diversas razones que el magistrado disidente cuestiona en la forma que, en resumen, pasamos a exponer:

a) La primera razón aducida por la Comisión es que el demandante, debidamente informado de que su condena entrañaría automáticamente la retirada de un número predeterminado de puntos, estaba en situación de rechazar ante el Juez la existencia de una infracción. No obstante, este mismo Juez, habiendo comprobado la existencia de la infracción, ¿podría ejercer poderes de plena jurisdicción, tomando en consideración las concretas particularidades del caso, e «individualizar» la sanción de pérdida de puntos?

b) La segunda razón de la Comisión es que la proporcionalidad de la sanción es respetada, ya que el número de puntos retirados se halla determinado por la norma aplicable, en función de la gravedad de la infracción automovilística cometida. Pero se trata de una individualización por una norma y desde luego necesariamente sumaria. No se corresponde con los poderes de plena jurisdicción garantizados por el artículo 6 y que deben permitir al juez ajustar la pena a las circunstancias y a la personalidad y antecedentes del infractor.

c) La tercera razón de la Comisión es que «*en materia penal, se admite por determinadas legislaciones de Estados partes del Convenio que las penas accesorias... se apliquen de pleno derecho*». Pero ello no sucede en el Derecho francés. El Consejo Constitucional francés (cuyas decisiones, conforme al artículo 62 de la Constitución, se imponen a toda autoridad administrativa o judicial) ha proscrito las penas «automáticas».

d) La cuarta razón de la Comisión es que «*un control suficiente a efectos del artículo 6 se encuentra incorporado a la decisión penal de condena pronunciada contra el demandante, sin que sea necesario disponer de un control suplementario de plena jurisdicción sobre la retirada de puntos*».

Esta afirmación parece contradecir la jurisprudencia tanto del Tribunal como de la Comisión, vistos los siete *Informes* que esta última ha aprobado por unanimidad en los casos anteriormente citados.

Es posible que ello se deba a que la Comisión señale que «*el demandante podrá recurrir ante la jurisdicción administrativa para que controle si la autoridad administrativa ha actuado siguiendo un procedimiento regular y, especialmente, si el titular del permiso de conducir ha sido puesto en situación de acudir al juez penal*». Pero ello no responde a la queja del demandante, que no denuncia ni la irregularidad del procedimiento administrativo ni la ignorancia de poder acudir al juez penal. Se centra en que la sanción de la retirada de puntos era una consecuencia automática, totalmente sustraída al control del juez penal, ¡por no presentar los caracteres de una sanción penal!

Pues bien, el *Informe* de la Comisión constata que «*la retirada de puntos presenta un carácter punitivo, al que se añade igualmente un carácter disuasorio...*», y que «*la voluntad del legislador de disociar la sanción de retirada de puntos de otras penas impuestas por el juez penal no podía cambiar su naturaleza*». Ciertamente ello es así, pero todavía resultaba necesario extraer todas las consecuencias de tan indiscutible constatación, lo que rehuye el *Informe* de la Comisión, según el Magistrado disidente.

## 6. Enseñanzas aprovechables en Derecho español

La doctrina establecida por los órganos del Convenio tiene gran interés aplicativo en nuestro país. Por una parte, ya que el Tratado Europeo de Derechos Humanos ha sido ratificado por España, que expresamente ha sometido a la jurisdicción de la Comisión las demandas de personas físicas, organizaciones no gubernamentales o grupos de particulares que se consideren víctimas de violación, por parte de España, de un derecho reconocido en el Convenio. Por otra parte y de acuerdo con el artículo 10.2 de nuestra Constitución, el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva (consagrado por el artículo 24 de la Constitución) se ha de interpretar de conformidad con los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, entre ellos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, particularmente, su artículo 6, sobre el acceso a un Tribunal independiente.

Es decir, la doctrina de los órganos del Convenio debe ser utilizada por los Tribunales españoles como material de interpretación y aplicación de las normas de nuestro ordenamiento. Sin perjuicio de ello, aquella doctrina será la que previsiblemente los órganos del Convenio aplicarían en una contienda contra España, suscitada ante ellos en la materia respectiva.

En suma, la doctrina de la Comisión de Derechos Humanos sobre el régimen administrativo del permiso de conducir por puntos tiene un inmediato interés aplicativo en nuestro país, en el que, después de desecharse un tímido intento de establecimiento, se ha pasado a un planteamiento más modesto: condicionar el mantenimiento del permiso de conducir a la superación de *cursos de reciclaje* para aquellos conductores que demuestren desconocimiento de las normas de circulación, impericia o reiteradas imprudencias en la circulación <sup>(19)</sup>. Se encuentra *ínsita* en este planteamiento la problemática examinada por la Comisión, al enfrentarse con la legitimidad, y bajo qué condiciones, de la privación administrativa (y no judicial) del permiso de conducir francés «por puntos».

La extraordinaria sensibilidad de los órganos de la Comisión sobre las garantías formales (procedimentales y jurisdiccionales) en caso de privación o restricción de derechos fundamentales, debiera de sopesarse cuidadosamente al adoptar medidas restrictivas, susceptibles de anulación por interferir el derecho a la tutela judicial efectiva y de acceso a un Tribunal independiente, proclamados por los artículos 24 de la Constitución y 6 del Convenio.

Resulta de la doctrina de la Comisión en el caso *Malige* (párrafo 61, más atrás transcrito) que *«es así incuestionable que en nuestras sociedades el derecho a conducir un vehículo a motor se muestra esencial para la vida ordinaria y para el ejercicio de una actividad profesional»*. A lo anterior ha de añadirse que, en nuestro Derecho, constituye una pena la privación del permiso de conducir vehículos por tiempo superior a tres meses (artículo 33 del Código Penal).

En tales circunstancias conviene recordar que la Comisión (párrafo 61 de su Informe) ha considerado de aplicación, al caso de retirada administrativa de puntos del permiso

---

<sup>(19)</sup> Declaraciones a los medios de comunicación del Director General de Tráfico, el 30-9-97. Dos meses después, afirmaba que la posibilidad de obligar a los malos conductores a realizar cursos de reciclaje seguía en estudio y que era posible que estos cursos fuesen una realidad en el presente año (diario «ABC» del 20-11-97).

de conducir, el derecho de acceso del interesado a un Tribunal independiente, que deberá decidir sobre sus derechos y obligaciones (artículo 6 del Convenio). Y si bien en el caso *Malige* admitió la validez de tal retirada administrativa, lo hizo considerando especialmente las circunstancias siguientes del Derecho francés:

a) El conductor infractor es advertido de que el pago voluntario de una concreta multa o la condena penal determinará automáticamente la sanción de pérdida parcial de puntos del permiso de conducir.

b) El infractor puede defenderse, ante un juez penal, de la realidad de la infracción punible circulatoria.

c) La proporcionalidad entre la gravedad de la infracción y la medida de retirada de puntos viene establecida de modo preciso por la Ley.

Aun así, y pese a tales cautelas, la solución adoptada por la Comisión fue objeto de una importante «contestación» en el seno de la misma, contando con la oposición de diez de sus miembros, lo que previsiblemente habrá de ser tenido en cuenta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando se pronuncie de modo definitivo sobre el caso.