

EL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL

TOMÁS CANO CAMPOS

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

En un mundo literalmente motorizado, los poderes públicos se han visto obligados a efectuar una prolija regulación jurídica del tráfico rodado al objeto de tutelar los numerosos bienes y derechos presentes en el fenómeno y resolver los problemas de todo tipo que el mismo hoy genera. Dicha regulación, formada por numerosas y variadas normas, de poco o nada serviría si el propio ordenamiento jurídico no arbitrara un adecuado régimen sancionador para el caso de contravención de tales normas. Puede afirmarse, por ello, que la finalidad última de la potestad sancionadora de la Administración en este ámbito (como en los demás) no es tanto reprimir por reprimir, cuanto prevenir, tratar de evitar futuros comportamientos que lesionan o ponen en peligro los diferentes bienes y derechos implicados en el sector. La potestad sancionadora está, pues, al servicio de la seguridad vial, de la reducción de esa lacra social que son los accidentes de circulación y con cuyos siniestros datos nos levantamos cada lunes. También al servicio de otros bienes presentes en el fenómeno del tráfico como la protección del medio ambiente, la tutela del patrimonio histórico y artístico de nuestras ciudades o el ahorro energético.

La potestad sancionadora de la Administración está hoy plenamente legitimada en un Estado de Derecho. Nuestra propia Constitución (CE) la reconoce explícitamente en su art. 25 y 45. Su ejercicio serio y responsable por las autoridades competentes debe

contribuir también a reforzar dicha legitimación, y en ese ejercicio juegan un papel esencial los agentes encargados de la vigilancia y control del tráfico, fundamentalmente la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Las exigencias constitucionales en la configuración y aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico

La potestad sancionadora de la Administración está sometida, tanto en su configuración normativa como en su propia aplicación práctica a una serie de exigencias constitucionales de entre las que cabe destacar, siguiendo a la jurisprudencia constitucional, la interdicción de sanciones que impliquen privación de libertad, el respeto a los derechos de defensa reconocidos en el art. 24 CE, la subordinación a la autoridad judicial y la legalidad. De entre todas ellas merece una atención especial esta última, el principio de legalidad, pues es una de las garantías más formidable con que el Derecho ha rodeado el ejercicio de aquella potestad.

El principio de legalidad constituye un verdadero límite a la potestad sancionadora de la Administración, ya que no solo exige una norma previa (que implica la prohibición de retroactividad), una norma escrita (que excluye la costumbre) y una norma estricta o cierta (que impone un determinado grado de precisión a la norma sancionadora y excluye la analogía *in mala partem*), sino que, además, exige que dicha norma tenga rango de ley, por lo que quedan excluidas como fuente originaria de infracciones y sanciones las normas reglamentarias. El Tribunal Constitucional (TC) ha establecido las exigencias derivadas de dicho principio en una copiosa jurisprudencia que consagra definitivamente su importante sentencia 42/1987, de 7 de abril, a partir de la cual viene señalando que el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 de la CE, incorpora una doble garantía, una de orden material, que supone «la existencia 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», y otra de orden formal, relativa a la exigencia de una norma de adecuado rango que el propio TC «ha identificado como ley en sentido formal, interpretando así los términos de legislación vigente del art. 25.1 CE»¹.

Además de la reserva de ley o garantía formal y el mandato de tipificación o garantía material, el principio de legalidad también veda la interpretación analógica de las normas sancionadoras y su aplicación extensiva *in mala partem*, así como la imposición de dos sanciones por lo mismo (proscripción del *bis in idem*) (STC 34/1996, que recoge otros pronunciamientos anteriores).

La relevancia práctica de tales exigencias es considerable, pues, dada su naturaleza de derecho fundamental, cualquier resolución sancionadora que infrinja alguno de estos límites o garantías incurrirá en nulidad de pleno derecho [art. 62.1.a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en adelante LAP], con las consecuencias que ello comporta en orden a la imposibilidad de convalidación (art. 67 LAP), la posibilidad de que el particular ejerza en cualquier momento la acción de nulidad o la Administración proceda a su revisión de oficio (art. 102 LAP), la facultad de alegar los vicios o defectos que hacen nulo el acto por parte incluso de quien los hubiere causado (art. 110.3 LAP, *a contrario*), la mayor facilidad para obtener medidas cautelares, etc.

Como es obvio, el Derecho administrativo sancionador en materia de tráfico debe adecuarse a tales exigencias, por lo que parece pertinente que nos detengamos en el actual régimen de las sanciones administrativas de la Ley de Tráfico al objeto de verificar si cumple debidamente las garantías del principio de legalidad.

¹SSTC 61/1990, 305/1993, 341/1993, 6/1994, 45/1994, 153/1996, 133/1999, 60/2000, 113/2002, 50/2003, 100/2003, 25/2004, entre otras muchas. En la jurisprudencia ordinaria: STS de 26 de junio de 2001 (Ar. 5740), STSJ de Aragón de 10 de enero de 2001 (Ar. 712), STSJ de Canarias (Las Palmas) de 2 de febrero de 2001 (Ar. 717).

La reserva de ley y su cumplimiento en la normativa sancionadora de tráfico

La garantía formal del principio de legalidad o reserva de ley exige que la norma previa en que deben tipificarse las infracciones y determinarse las sanciones administrativas tenga rango legal. Se trata, con ello, de «asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes»². Ello no excluye por completo el papel del reglamento, pues el propio TC ha precisado que, a diferencia de lo que acontece en el campo penal, «dicha reserva no es absoluta», ya que el art. 25.1 no excluye que la Ley contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer³. Así lo precisa ahora el art. 129.3 de la LAP cuando precisa que: «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

¿Cumple la actual normativa sancionadora del tráfico la garantía formal del principio de legalidad? Para responder a esta cuestión hemos de analizar si la LTSV

²SSTC 42/1987, 45/1994.

³SSTC 83/1984, 3/1988, 6/1994, 116/1999, 60/2000, 132/2001, 26/2002, 113/2002, 52/2003, 16/2004, 25/2004. En la jurisprudencia ordinaria, SSTs de 26 de junio de 2001 (Ar. 7764), de 16 de noviembre de 2001 (Ar. 10139), de 18 de diciembre de 2002 (Ar. 533); STSJ de Murcia de 26 de septiembre de 2001 (Ar. 1421), STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 11 de septiembre de 2001 (Ar. 1445), STSJ del País Vasco de 11 de octubre de 2001 (Ar. 418), STSJ de Galicia de 14 de diciembre de 2001 (Ar. 213 de 2002).

tipifica ella misma las infracciones y determina las correspondientes sanciones, o si, por el contrario, abdica de tal cometido en favor de los reglamentos, vulnerando de este modo la reserva de ley en la materia. A tal objeto hemos de centrarnos esencialmente en el art. 65 LTSV que es, junto con el art. 67, el que establece las infracciones y sanciones en la materia, pues los demás preceptos del título V de la Ley se ocupan de otros aspectos tales como los órganos competentes para sancionar (art. 68), los criterios de graduación de las sanciones (art. 69), las medidas de inmovilización y retirada de vehículos (arts. 70 y 71), las personas responsables (art. 72), o el procedimiento, la ejecución de las sanciones y los recursos (arts. 73 a 83).

El art. 65 de la LTSV, que abre el título relativo a las infracciones y sanciones, comienza señalando en su apartado primero 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 ella se determinan...». Este precepto, a diferencia del art. 67.2 de la LTSV que luego analizaremos y del que apenas se ha ocupado la doctrina, ha sido objeto de numerosas críticas por parte de un importante sector doctrinal que ha considerado que contiene una remisión en blanco a la potestad reglamentaria para tipificar infracciones administrativas difícilmente compatible con el principio de legalidad en materia sancionadora⁴.

Este juicio es un tanto apresurado y, en mi opinión, erróneo, pues, en rigor, el art. 65.1 LTSV no efectúa una *remisión en blanco* a la potestad reglamentaria de la Administración para crear nuevas infracciones en las materia a que se refiere, por lo que es plenamente constitucional. Lo primero que hemos de hacer es concretar las infracciones a que se refiere dicho precepto, pues no engloba todas las infracciones en

⁴En este sentido, CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, «Introducción al estudio del desarrollo reglamentario del Real Decreto-Legislativo 339/90», en *VII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1991, pág. 10; RIVERO YSERN, José Luis, voz «Tráfico. Derecho Administrativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Madrid, Cívitas, 1995, pág. 6608; JUNCEDA MROENO, Javier, «Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial, la retirada del permiso de conducir», en *Revista de Administración Pública* núm. 145, 1998, pág. 412.

materia de tráfico. En efecto, aunque de una primera lectura del mismo pudiera deducirse que dicho apartado engloba todas las posibles infracciones en la materia, en realidad se está refiriendo únicamente a las infracciones a las *normas de comportamiento en la circulación y a las normas sobre señalización* contenidas pormenorizadamente en los arts. 9 a 58 de la LTSV y desarrolladas por el Reglamento General de Circulación. Que ello es así se desprende claramente del resto de apartados del art. 65, que clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves con arreglo a unos criterios sólo predicables de las normas de circulación y señalización (conducción negligente, limitaciones de velocidad, circulación sin alumbrado, conducción bajo la ingestión de bebidas alcohólicas, deterioro de la señalización, etc.), y, sobre todo, de lo dispuesto en los arts. 66 y 67.2 de la LTSV que se refieren a las demás infracciones en el sector: infracciones en materia de publicidad, conducción sin las autorizaciones administrativas correspondientes o sin matrícula, la circulación con vehículos que incumplan las condiciones técnicas, las infracciones a las normas sobre Inspección Técnica, Autoescuelas o Centros de Reconocimiento, etc.

El art. 65.1 LTSV no dispone, en mi opinión, que la Administración pueda configurar o crear *ex novo* infracciones de tráfico mediante normas reglamentarias. No se está habilitando a la Administración para que regule o establezca a su antojo las infracciones en la materia que hemos delimitado previamente; ni siquiera dispone que sean infracciones las que se establezcan como tales en los distintos reglamentos de ejecución o desarrollo de la LTSV. Las infracciones ya están tipificadas (utilizando la técnica de la remisión, de la que nos ocuparemos detenidamente más adelante) en la propia LTSV, por lo que sólo son infracciones en materia de tráfico las previstas como tales en dicha norma. El art. 65.1 LTSV realiza, efectivamente, una remisión a sus reglamentos de desarrollo, pero esa remisión no es contraria a la reserva de ley pues se trata de una remisión a normas reglamentarias que deben concebirse como un complemento necesario de la

LTSV y claramente subordinadas a la misma, tal y como demuestra la expresión «desarrollo de la Ley» que emplea el texto⁵.

La LTSV ya contiene en la mayor parte de sus preceptos el supuesto de hecho de la norma sancionadora de forma completa y acabada, mientras que en otros realiza una nueva remisión a normas reglamentarias, pero la mayor parte de tales remisiones contienen los «elementos esenciales de la conducta antijurídica», tal y como exige el TC. El problema, sólo aparente, reside en que, dada la técnica de remisión utilizada por la LTSV en la tipificación de las infracciones, para comprobar que la misma ya contiene «los elementos esenciales de la conducta antijurídica», hemos de acudir al articulado de la propia LTSV al objeto de comprobar si establece una norma primaria o regulativa dirigida a los sujetos a los que es aplicable la normativa de tráfico, ya que sólo la contravención de las normas que contienen mandatos y prohibiciones dirigidas a tales sujetos puede considerarse infracción.

Determinadas así cada una de las posibles infracciones de la Ley, lo que los reglamentos de desarrollo (esencialmente el Reglamento General de Circulación, que es el que contiene las materias a que se refiere el art. 65.1) pueden hacer respecto de ellas es sólo eso, desarrollar la ley, pormenorizar o precisar el supuesto de hecho de cada infracción, pero no crear nuevas infracciones en la materia. Esto es, en realidad, lo que realizan numerosos preceptos de dicho Reglamento, que, por ejemplo, concretan el concepto de «campo necesario de visión» que los conductor deben mantener según la LTSV, los casos en que procede moderar la velocidad, la separación lateral que ha de dejarse al adelantar, los supuestos concretos en los que la parada o el estacionamiento obstaculizan la circulación, los distintos tipos y significados de las señales de circulación,

⁵Sobre la necesidad de interpretar los reglamentos a que alude el art. 65 de la LTSV como un complemento indispensable de la propia Ley, LÓPEZ MENUDO, Francisco, «Infracciones, sanciones y medidas cautelares en materia de tráfico», en *XII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*, Granada, 1996, pág. 157, por nota; DE POTESTAD MENÉNDEZ, Luis, *El procedimiento sancionador por infracciones de tráfico*, Madrid, Imprenta Fareso, 1994, págs. 25-26.

los supuestos específicos en que los conductores de vehículos han de someterse a las pruebas de alcoholemia a que obliga la Ley, etc., además de calificar como grave o muy grave la infracción a las normas de cada uno de sus preceptos.

La tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones de tráfico

El principio de legalidad en materia sancionadora también exige que la norma que tipifica las infracciones y determina sus sanciones sea una norma taxativa o cierta (*lex stricta* o *lex certa*). El TC viene señalando que la garantía material del principio de legalidad se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes (*tipicidad*)⁶. El legislador está por ello obligado a formular en términos precisos, claros y cognoscibles el supuesto de hecho de la norma sancionadora de tal forma que el ciudadano pueda discernir de forma clara lo que está prohibido de lo que está permitido y programar así adecuadamente su comportamiento al contenido de la norma, debiendo conocer igualmente con precisión la sanción que su eventual incumplimiento lleva aparejado. De lo contrario, la seguridad jurídica y el propio postulado del Estado de Derecho de poco o nada servirían, pues los límites entre lo lícito y lo ilícito quedarían a merced de la Administración al aplicar la Ley sancionadora o de los propios Jueces y Tribunales del orden contenciosos al enjuiciar la actividad administrativa sancionadora. A esta exigencia alude la LAP cuando establece en su art. 129 que «1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico *previstas como tales infracciones* por una Ley (...). 2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán *delimitadas por la Ley*».

⁶SSTC 42/1987, 34/1996, de 11 de marzo, 14/1998, 142/1999, de 22 de julio; 273/2000, de 15 de noviembre; 196/2002, de 28 de octubre, 100/2003, de 2 de junio; SSTS de 15 de junio de 1992, Ar. 5378; 31 de enero de 1995, Ar. 370.

La garantía material del principio de legalidad exige que la ley sancionadora tipifique las conductas merecedoras de sanción de manera precisa, con exclusión de tipos indeterminados y abiertos, y, en particular, con exclusión de cláusulas generales en cuya virtud el incumplimiento de todas las normas en una determinada materia o sector es sancionable⁷. Ahora bien, las normas sancionadoras no siempre describen por sí mismas o directamente el supuesto de hecho que constituye la infracción, sin que por ello la tipificación sea imprecisa, indeterminada o abierta. Las exigencias del mandato de determinación también pueden cumplirse, bajo ciertos requisitos, mediante la utilización de la técnica de la remisión (tipificación indirecta o por remisión)⁸. Las normas jurídicas remisivas son aquellas cuyo supuesto de hecho o su consecuencia jurídica se encuentran en otra norma o enunciado jurídico al que envían o remiten. El empleo de la técnica de la remisión requiere, pues, la conjunción de las dos normas para obtener de forma completa y acabada un tipo de infracción: la remitente y la remitida, o, más llanamente, la que prescribe o prohíbe algo y la que dispone que el incumplimiento del mandato o prohibición constituye infracción administrativa.

La legislación de tráfico ofrece numerosos supuestos de remisión. Así, a tenor del art. 65.1 de la LTSV: «Las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los reglamentos que la desarrollan, tendrán el carácter de de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinan...». Otro claro ejemplo de norma de remisión es el art. 66 de la LTSV, que remite a la propia Ley en cuanto al supuesto de hecho y a otra Ley distinta en lo relativo a la consecuencia jurídica: «Las infracciones a lo previsto en el art. 52 se sancionarán en al cuantía y a través del procedimiento establecido en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios». También se acude a esta técnica en el art. 67.2 para tipificar como infracción el incumplimiento de las condiciones técnicas de los vehículos, de las normas sobre la ITV, de las normas sobre

⁷SSTC 207/1990, 34/1996, 100/2003; STS de 11 de abril de 2003 (Ar. 3073).

⁸Sobre la tipificación indirecta es fundamental el libro de NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2001, págs. 298 y ss.

los centros de reconocimiento de los conductores, de las autoescuelas, etc., pues hemos de acudir a los reglamentos que regulan todas estas materias para concretar el supuesto de hecho que se considera por la propia LTSV como infracción.

Aunque esta forma de tipificar las infracciones es criticable desde un punto de vista de estricta técnica legislativa, este reproche no es suficiente para fundamentar su inconstitucionalidad ya que, según el TC, la tipificación por remisión no vulnera necesariamente el mandato de tipificación y de taxatividad o determinación⁹.

En cuanto a la determinación de las sanciones, la LTSV determina de forma diferente las sanciones por las infracciones a que alude en su art. 65.1 (acciones y omisiones contrarias a las normas de comportamiento y señalización) de las previstas en el art. 67.2 (circulación sin matrícula, conducción sin las autorizaciones previstas en la Ley, con vehículo que incumpla las condiciones técnicas, incumplimiento de las normas sobre la ITV, etc.). Mientras que en el primer caso las sanciones se determinan en el art. 67.1 LTSV estableciendo un tope máximo y mínimo dependiendo de la gravedad de la infracción, en el segundo el art. 67.2 LTSV realiza una determinación directa, pero los límites de las sanciones que se prevén en dicho apartado presentan tal amplitud, y el margen que se atribuye a la Administración es tal, que se vulnera el mandato de tipificación en su vertiente de taxatividad de la sanción. Veamos éste último supuesto.

A tenor del art. 67.2 LTSV las infracciones allí previstas (circulación sin matrícula, sin las autorizaciones pertinentes, incumpliendo las normas sobre ITV, Autoescuelas, etc.), «serán sancionadas con multa de 94 euros (15.640 pesetas) a 1.503 euros (250.078 pesetas)». El precepto añade que «la Administración *podrá* imponer, además, la sanción de suspensión de hasta un año de la correspondiente autorización o de cancelación de la misma de acuerdo con las graduaciones reglamentarias que se establezcan» en atención

⁹STC 195/1996.

a unos criterios que la LTSV sencillamente no establece, ya que se limita a señalar que: «Las infracciones que se sancionen con multa de hasta 301 euros (50.082 pesetas) podrán llevar aparejada la suspensión de la correspondiente autorización de hasta tres meses. Las infracciones que se sancionen con multa de hasta 602 euros (100.164 pesetas) podrán llevar aparejada la suspensión de la correspondiente autorización de hasta seis meses. Las infracciones que se sancionen con multa de hasta 1503 euros (250.078 pesetas) podrán llevar aparejada la suspensión de la correspondiente autorización de hasta un año o cancelación de la misma».

El principal problema del precepto reside en que no clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves, y, sobre todo, en que no establece los criterios para la graduación de las infracciones y sanciones que contempla, realizando una remisión al reglamento vacía de todo contenido (lo cual también vulnera la reserva de ley en la materia). La garantía material del principio de legalidad no sólo exige, como ya nos consta, la clara tipificación de las infracciones, sino también una precisa determinación de las sanciones, única forma posible de que la norma sancionadora permita predecir con suficiente grado de certeza el tipo y la cuantía de la sanción de que puede hacerse merecedor quien cometa una infracción. El TC ha anulado una previsión similar en su reciente sentencia 100/2003, de 2 de junio, donde destaca que un precepto (en concreto el art. 39.1 de Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 27 de marzo de 1989) que se limita a señalar que determinados incumplimientos serán calificados de leves, menos graves, graves y muy graves con arreglo a unos criterios que la propia ley incluso establece, añadiendo el mínimo y máximo de la multa correspondiente a tales infracciones según su gravedad, «no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las

consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa»¹⁰.

En el caso que nos ocupa, no es que falte claridad en los criterios para la graduación de las infracciones y las sanciones, es que, sencillamente, faltan los criterios mismos. La Ley no determina a qué infracciones y en qué supuestos la sanción a imponer será una multa de hasta 301 euros y suspensión de la autorización por un tiempo de hasta tres meses, una multa de hasta 602 euros y la suspensión de hasta 6 meses de la autorización correspondiente, o una multa de hasta 1503 euros y suspensión de la autorización por tiempo de hasta un año o incluso su cancelación. Tal determinación se encomienda a las «graduaciones reglamentarias de los cuadros de infracciones y sanciones» (graduaciones reglamentarias que, hasta donde se, y después de 15 años aún no se han aprobado), pero quien debe hacerlo, por imperativo de la reserva de ley y del mandato de determinación, es la propia LTSV.

La posibilidad de un régimen sancionador de tráfico más acorde con las exigencias del principio de legalidad, más claro para el ciudadano y más eficaz para los poderes públicos

Aunque la mayor parte de las leyes administrativas acuden hoy a la técnica de la remisión para tipificar las distintas infracciones administrativas, es posible una tipificación más acorde con las exigencias del principio de legalidad y, además, más segura para los ciudadanos y eficaz para los poderes públicos. La alternativa a la tipificación indirecta o por remisión tan profusamente utilizada por la LTSV es tan sencilla como tradicional: advertir o indicar inmediatamente después de cada mandato o prohibición que su incumplimiento será objeto de una determinada sanción. El viejo y venerable Código de la Circulación de 1934, en este aspecto del régimen sancionador de mucha mayor calidad técnica, nos ofrece

¹⁰ En sentido similar, SSTC 29/1989, 25/2002.

muchos ejemplos de esta otra alternativa, que es la utilizada con carácter general en dicho texto y que puede presentar distintas variantes como demuestra la reproducción de unos cuantos preceptos:

«Art. 19. Se prohíbe entablar competencias de velocidad entre toda clase de vehículos o animales, cuando éstos circulen por vías públicas abiertas al tráfico general. La infracción se castigará con multa de 10 pesetas ».

«Art. 29. Los conductores de vehículos que atraviesen la carretera por sitios diferentes de los destinados a este fin, y los que cometan igual falta para la entrada y salida de sus fincas, pagarán el daño que causen y, además, 5 pesetas de multa».

«Art. 46. Se prohíbe abrir las portezuelas de los carruajes antes de su completa detención. Los infractores serán multados con 5 pesetas».

La utilización, con carácter general, de esta forma de tipificar las infracciones y determinar las sanciones de tráfico no sólo es viable, ya que evita el tener que reproducir los mandatos y prohibiciones en el capítulo de la ley relativo al régimen sancionador, sino que, además, ofrece una mayor seguridad jurídica al ciudadano, al que se le exime de realizar una auténtica exploración y búsqueda por el articulado de la ley o incluso, cuando la remisión es a otras normas, por el resto del ordenamiento, para conocer el ámbito de lo prohibido y las consecuencias jurídicas que acarrea su trasgresión¹¹. Puede resultar, además, mucho más eficaz desde el punto de vista de la política sancionadora. En primer lugar, porque con ella el legislador selecciona (o debiera seleccionar) los comportamientos que verdaderamente merecen un reproche sancionador, mientras que con la remisión, en su afán por evitar la omisión de algún comportamiento merecedor de sanción, todo se califica de infracción. El ciudadano, en segundo lugar, sabe de forma inmediata que el mandato o prohibición que establece cada norma lleva aparejada de una amenaza de sanción, es decir,

¹¹Esta es, por lo demás, la técnica utilizada con carácter general en otros países como Italia, en su *Codice della Strada*, y Francia, en el denominado *Code de la Route*.

el mensaje prescriptivo y el mensaje sancionador se manifiestan de forma conjunta y así son interiorizados por el destinatario de la norma. Con la remisión, por el contrario, ambos mensajes se escinden, y aunque el ciudadano, cuando se enfrente a una norma prescriptiva, pueda intuir que su mandato o prohibición llevará aparejada alguna sanción, para tener un conocimiento exacto de ello debe examinar el resto de la ley (cuando no de una parte del ordenamiento), mientras que cuando se enfrenta a una norma que califica de infracción las acciones y omisiones contrarias a los preceptos de la ley u otras normas, debe averiguar nuevamente de qué preceptos se trata y cuáles son susceptibles de infracción, ya que comúnmente no todos los serán¹². Ello no quiere decir que la técnica de la remisión no sea útil y aun necesaria en algunos supuestos, pues la remisión es un medio técnico-legal para evitar incómodas repeticiones, pero su uso debería ser excepcional.

El régimen de sanciones en el Proyecto de Ley por la que se modifica la LTSV para regular los permisos y licencias de conducción por puntos

El legislador empieza a percatarse de éstas y otras deficiencias del actual régimen sancionador de tráfico, pues en el proyecto de Ley por el que se modifica la LTSV para regular los permisos y licencias de conducción por puntos introduce algunas modificaciones que mejorarán, sin duda, dicho régimen. En efecto, aunque el legislador no abandona la técnica de la tipificación por remisión, en dicho proyecto modifica los capitales arts. 65 y 67, en el sentido que sumariamente pasamos a exponer y que, en mi opinión, suponen una notable mejora respecto de la regulación actual.

Por lo pronto, y en primer lugar, cada uno de tales artículos se ocupa de las cuestiones a que alude su propio título: el art. 65 de las *infracciones* en la materia (de todas, salvo de las relativas a la publicidad que siguen en el art. 66); el art. 67, ahora de forma

¹²Es obvio, que no todos los preceptos de la LTSV son susceptibles de infracción. No lo son, por ejemplo, los contenidos en el Título Preliminar, que se refiere al objeto de la Ley y a su ámbito de aplicación, o los contemplados en el Título Primero, que establece el ejercicio y la coordinación de competencias en la materia.

coherente con su título, de las *sanciones*, y no, como antes, también de buena parte de las infracciones.

En segundo lugar, el art. 65 efectúa una tipificación más clara, precisa y detallada de las infracciones, de forma que su extensión crece considerablemente. Las infracciones leves siguen siendo un concepto residual: son tales las que no se califican de forma expresa en el propio precepto como graves o muy graves (art. 65.3). La tipificación de las graves es mucho más detallada y precisa (hasta 16 subapartados comprende el art. 65.4), previendo infracciones tan claras y precisas como no respetar la luz roja de un semáforo o no respetar un stop, así como algunas de las infracciones que antes encontrábamos en el art. 67.2 (conducir un vehículo con autorización no válida). Lo mismo puede decirse de las muy graves, cuya regulación en el art. 65.5 no sólo es mucho más extensa y precisa, sino que incluye el resto de infracciones del art. 67.2 que ahora ya se engloban en algunas de las infracciones leves, graves o muy graves en que se clasifican todas las infracciones de tráfico (art. 65.2).

Ello redundará, como es claro, en una más adecuada determinación de las sanciones en el art. 67, al que, de quedar redactado definitivamente tal y como aparece en el proyecto, ya no se le podrá hacer el reproche efectuado en este estudio. Por último, el completo Anexo II que el proyecto incluye, donde se enumeran las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos y los puntos que con cada infracción se pierde, con un total de hasta 45 apartados, es un buen ejemplo de cómo las infracciones y sanciones se pueden tipificar y determinar de forma más acorde con el principio de legalidad y pensando en los operadores jurídicos llamados a aplicarlas y, sobre todo, en los ciudadanos que hemos de cumplirlas.