

TEMA 56

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO. LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES. LOS ASPECTOS ANTIJURÍDICOS EN LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO Y SUS ELEMENTOS. LA IMPUTACIÓN PERSONAL DE LAS INFRACCIONES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MENORES DE EDAD Y A OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD.

1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO.

2. LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.

2.1. Concepto y elementos.

2.2. Clases:

- a) Por la materia.
- b) Por las modalidades de la acción.
- c) Por su relación con el bien jurídico protegido.
- d) Clasificación legal por su gravedad.

2.3. Sanciones.

3. LOS ASPECTOS ANTIJURÍDICOS DE LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO Y SUS ELEMENTOS.

3.1. La tipicidad.

3.2. La ausencia de causas de justificación.

4. LA IMPUTACIÓN PERSONAL DE LAS INFRACCIONES.

4.1. El principio de culpabilidad.

4.2. Las causas de inimputabilidad.

a) Las anomalías o alteraciones psíquicas.

b) El error de prohibición.

4.3. El principio de responsabilidad personal.

5. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MENORES DE EDAD Y A OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD.

5.1. Los menores de edad.

5.2. Otros supuestos de responsabilidad.

1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE TRÁFICO

Es un hecho que el Ordenamiento Jurídico no puede ser infringido. Aquellas conductas que constituyen violación o infracción de ese Ordenamiento han de ser corregidas. Lo mismo en el caso del autor de un delito, recogido en las normas penales que agrupan aquellas conductas que preservan las obligaciones mínimas, imprescindibles para hacer posible la convivencia, que en el caso de las infracciones de preceptos que suponen un menor reproche social y constituyen las llamadas infracciones administrativas, debe existir una reacción correctora.

La potestad sancionadora (el denominado *ius puniendi*) es una consecuencia inherente a la potestad normativa de establecer deberes y obligaciones, puesto que de nada serviría dictar normas si no se arbitran además los medios necesarios para garantizar su cumplimiento. Allí donde hay sectores en que la Administración va a tener un mínimo protagonismo, allí aparecen como instrumento imprescindible las sanciones administrativas. De entre esos sectores no ha escapado, como es fácil imaginar, el del tráfico o circulación vial, cuya regulación se encuentra respaldada, en caso de incumplimiento, tanto por la amenaza de sanción penal, como por la eventual imposición de sanciones administrativas, potestad ésta que constituye un tema de enorme trascendencia. Primero desde un punto de vista práctico, por cuanto las infracciones y sanciones de tráfico presentan una indudable repercusión, ya que afectan (o pueden afectar) a la totalidad de los ciudadanos. Y segundo, desde una perspectiva dogmática, puesto que la sanción tiene en la de tráfico su arquetipo o paradigma. No hay que olvidar que la potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico goza ya de una larga y dilatada tradición, constituyendo desde la aparición misma del constitucionalismo una excepción más al supuesto o pretendido monopolio judicial del poder represivo.

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE), lejos de suprimir la potestad sancionadora de la Administración, ha confirmado su existencia. La Norma Fundamental ha venido a ratificar al más alto nivel normativo la dualidad de sistemas represivos, reconociendo de forma expresa la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan imponer sanciones en los distintos sectores de intervención (arts. 25.1 y 45.3 CE).

La potestad sancionadora de la Administración goza hoy, pues, de un evidente fundamento constitucional, pero es el legislador el que debe configurarla dentro de los límites o exigencias derivados de la propia CE, que no son sólo los explícitos del art. 25 (que dispone que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”), sino también los derivados del poder punitivo propio de un Estado Social y Democrático de Derecho.

La explicación del reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración reside en razones de tipo histórico y en la creciente presencia de la intervención administrativa en sectores tales como la sanidad, el consumo, el comercio, la política fiscal, las telecomunicaciones o el propio tráfico rodado, lo que torna en claramente insuficiente al poder judicial

para hacer frente a la contravención de las normas en que se traduce dicha intervención.

Hoy parece claro que en una sociedad tan compleja y variada como la actual, con un fuerte intervencionismo estatal en todos los sectores de la realidad, atribuir en exclusiva el poder punitivo a los jueces resultaría poco realista, tal y como revelan claramente los procesos despenalizadores de numerosos países europeos, que originariamente apostaron por un sistema represivo judicial puro, o el propio Derecho Comunitario.

El Tribunal Constitucional (en adelante TC), por su parte, en su sentencia 77/1983, de 3 de octubre (RTC 1983, 77), ha justificado este poder de la Administración en los siguientes términos: “no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración, pero un sistema así no ha funcionado históricamente y es lícito dudar incluso que fuera viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de justicia como consecuencia de ilícitos de menor gravedad, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”.

En el concreto sector del tráfico, el Consejo de Estado señaló en su dictamen núm. 47.451, de 19 de junio de 1985, sobre el anteproyecto (frustrado) de Ley de Seguridad Vial de ese mismo año, que la idea de considerar las contravenciones a las normas en materia de tráfico como infracciones administrativas responde, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina especializada, “a la necesidad de contar con un mecanismo rápido de reacción punitiva contra determinadas conductas para las que, por diversas razones, no se considera conveniente, apropiado o eficaz el mecanismo jurisdiccional penal”.

Asimismo, el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración en los citados arts. 25 y 45.3 CE ha supuesto la ratificación de un proceso de aproximación, iniciado por una resuelta jurisprudencia del Tribunal Supremo (en adelante TS), entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal que, al ser concebidos ambos como dos ramas de un ius puniendi único y superior del Estado, pasan así a regirse por unos principios sustancialmente homogéneos (reserva de ley, tipicidad, prohibición de analogía y de retroactividad in peius, culpabilidad, non bis in ídem, respeto a una serie de derechos fundamentales en el procedimiento administrativo sancionador, etc.), aunque algunos de tales principios admiten graduaciones o matizaciones, por lo que su significado puede variar parcialmente en uno u otro caso. Todo ello sin olvidar las notables diferencias entre ambas ramas tanto desde el punto de vista de la configuración de las infracciones como desde la perspectiva de las garantías de la imposición de las sanciones. Por todo ello, a pesar de que en ambos casos estamos ante castigos impuestos por el Estado, el régimen jurídico a que se someten difiere en numerosos aspectos.

La jurisprudencia constitucional y los principios que ha deducido del

texto constitucional han alterado considerablemente el panorama sancionador vigente hasta el momento de ser aprobada la CE y han sido la causa de numerosas reformas sectoriales, entre ellas la de la normativa de tráfico, tras el intento frustrado de aprobar una Ley general en 1985, dará la debida cobertura legal a las sanciones en la materia diez años más tarde.

La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante LBTSV) reconoce en su Exposición de Motivos que una de las causas que han inducido a la utilización del empleo de la delegación legislativa para la regulación del tráfico es “la de revestirla del rango legal requerido por su importancia y por amparar el ejercicio de la potestad sancionador de la Administración en la ordenación del tráfico”.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico debe adecuarse tanto a los principios y criterios del régimen sancionador establecidos en la LBTSV como a las exigencias constitucionales del principio de legalidad, debiendo establecer una regulación en la que queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma de rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Todo ello se recoge hoy en el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Vial aprobado por RD Legislativo 6/2015 de 30 de octubre. Así, el Título V (en concreto, los arts. 74 en adelante) de la LSV actual, dedicado a las infracciones y sanciones, asume y complementa el contenido que ya marcaba la base octava de la LBTSV, respetando las citadas exigencias constitucionales.

En efecto, la interdicción de sanciones que impliquen privación de libertad, el respeto a los derechos de defensa reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, la subordinación a la autoridad judicial y el respeto al principio de legalidad son exigencias constitucionales imperantes en un Estado de Derecho como el nuestro que deben presidir cualquier actuación sancionadora emprendida por la Administración.

La tipificación de las infracciones de tráfico ha mejorado considerablemente como consecuencia de las sucesivas reformas legales de la LSV de 1990 y que se detallan en nuestra normativa actual mediante TRLSV de 2015. Nada tiene que ver el régimen sancionador originario de dicha Ley con el actual.

De entre las numerosas **reformas de la LSV de 1990 y que detalla nuestra LSV actual**, destacan las siguientes:

- La primera reforma de la LSV tuvo lugar con la **Ley 5/1997, de 24 de marzo**, que afectó a:
 - los arts. 7 b) y c), 38.4, 39.1 y 2, 65.3, 4 y 5, 67.1 y 4,
 - sanciones por infracción de la Ordenación de la Regulación de Aparcamiento (ORA) y
 - las medidas de inmovilización, retirada y depósito de los vehículos

indebidamente aparcados en las zonas de estacionamiento con limitación horaria,

actuaciones todas ellas que los Municipios venían ejerciendo con un respaldo legal cuestionado, que había dado lugar a una jurisprudencia peligrosamente contradictoria.

- De menor entidad fue la reforma llevada cabo por el **Real Decreto Ley 12/1997, de 1 de agosto**, luego convertido en la **Ley 59/1997, de 19 de diciembre**, que añaden un párrafo 3º. al artículo 67.1 relativo a los infractores que no acrediten su residencia habitual en España, en cuyo supuesto el agente anunciante podrá determinar provisionalmente el importe de la multa y proceder a la inmovilización del vehículo si no se procede a su pago o a la garantía del mismo.
- Por su parte, la **Ley 11/1999, de 21 de abril**, de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, y de otras medidas para el desarrollo del Gobierno local en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, introduce en el art. 71.1.a) de la LSV, relativo a la retirada de vehículos, un apartado en el que se determina cuándo se ha de presumir racionalmente el abandono de un vehículo al objeto de proceder a su retirada. Ese mismo año, la **Ley 43/1999, de 25 de noviembre**, estableció un conjunto de normas que reforman varios preceptos de la LSV sobre adaptación de las normas de circulación a la práctica del ciclismo.
- La **Ley 19/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** (Ley de Acompañamiento) modificó más de veinte artículos, afectando a:
 - la composición del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial,
 - las normas de comportamiento en la circulación (donde se presta una especial atención a la utilización por los conductores de los teléfonos móviles),
 - las autorizaciones administrativas (donde se sustituye el concepto de revocación por el de pérdida de vigencia y se trata de prestar la debida cobertura legal a las autoescuelas y a los centros de reconocimiento, tratando así de adecuar la Ley a la doctrina del Consejo de Estado),
 - las infracciones y sanciones (otorgando sustantividad propia a las infracciones muy graves y permitiendo una reducción de las multas de hasta un 30% por pago anticipado),
 - los órganos competentes para sancionar (adecuando así la normativa de tráfico a la LOFAGE y que así sigue manteniéndose en la actual ley/) y
 - el procedimiento administrativo sancionador (adecuando la Ley a la reforma de la LAP por la Ley 4/1999 y que se adecua a la actual Ley

39/2015).

- Una de las reformas más importantes tuvo lugar mediante la **Ley 17/2005, de 19 de julio**, por la que, siguiendo la estela de otros países europeos como Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido, se introdujo el denominado permiso por puntos, con la que se pretendió combinar dos elementos esenciales, tal como establece su Exposición de Motivos: de una parte, su carácter eminentemente reeducador al configurar el cauce adecuado para modificar determinados comportamientos mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial; de otra parte, su efecto punitivo para tales comportamientos, que se traduce en la pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso de conducción. Tales puntos son reflejo del nivel de confianza que como tal conductor le otorga la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el reproche que tales conductas merecen. La Ley 17/2005, de 19 de julio, también aprovecha para realizar algunas correcciones del régimen sancionador, modificando los arts. 65 y 67 de la LSV.
- Por su parte, la Disposición Final 1ª., párrafo uno, de la **Ley orgánica 15/2007, de 30 de noviembre**, por la que se modifica el Código Penal en materia de Seguridad Vial, deroga la Disposición Adicional 4ª. de la LOFAGE, que atribuía a los Delegados del Gobierno y a los Subdelegados la imposición de las sanciones de tráfico, y modifica el art. 68 de la LSV para atribuir esa competencia a los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico, modificando también los arts. 80 y 82 de la Ley.
- Seguramente la reforma más importante de todas en el ámbito que nos ocupa tuvo lugar por medio de la **Ley 18/2009, de 23 de diciembre**, por la que se modifica la LSV en materia sancionadora. La misma se presenta como una suerte de continuación, refuerzo y complemento de la Ley 17/2005, de 19 de julio, para seguir avanzando en el camino recorrido (que se ha traducido en una reducción muy significativa de la mortalidad en las carreteras), pero modificando aquellos aspectos de la regulación actual que han restado eficacia al sistema, sobre todo el procedimiento administrativo sancionador. Un procedimiento que presentaba varias deficiencias (dilación en el tiempo, incertidumbre,...), por lo que resultaba preciso configurar un procedimiento especial (en realidad dos: uno abreviado y otro ordinario), alejado de las rigideces de las reglas comunes y que contemple las especiales características del tráfico, tal y como ya ocurría respecto de las infracciones en el orden social o en los procedimientos administrativos en materia tributaria. Para ello se dio nueva redacción a todo el Título V de la LSV de 1990, que regula el régimen sancionador. La reforma se aprovecha también para, por ejemplo,:
 - Incluir algunos cambios puntuales en la tipificación de las infracciones (describiendo más detalladamente algunas conductas),
 - Modificar el régimen de las sanciones (estableciendo una determinación exacta de la cuantía de las multas, suprimiendo las

sanciones de suspensión del permiso de conducción, etc.),

- Determinar con mayor precisión los sujetos responsables de las infracciones.
 - Introducir la figura del conductor habitual.
 - Alterar los plazos de prescripción.
 - Introducir otras modificaciones en cuestiones más alejadas al ámbito sancionador (nueva ordenación del Consejo de Seguridad Vial, revisión de las medidas de inmovilización y retirada de vehículos, creación del Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico, etc.).
- La última reforma de la LSV tuvo lugar mediante la reciente **Ley 6/2014, de 7 de abril**. Aunque en su Preámbulo se señala que no es objeto de la modificación legal implementada mediante dicha Ley la revisión del régimen sancionador regulado en el título V de la LSV, algunos de los cambios en la parte sustantiva de la norma conllevan una necesaria adaptación, tanto en lo que se refiere a infracciones como a sanciones y a medidas provisionales:
- Por lo que respecta a las infracciones, el artículo 65 incorpora, en su apartado 4,:
- la utilización de mecanismos de detección de radares o cinemómetros;
 - la prohibición de circular con pasajeros menores en asientos delanteros o traseros cuando no esté permitido;
 - así como la realización de obras en la vía sin comunicarlas con anterioridad a su inicio a la autoridad responsable de la gestión y regulación del tráfico, o sin seguir sus instrucciones.

Otras infracciones se incorporan por las repercusiones que generan sus incumplimientos para la seguridad vial en general, y para la circulación en particular:

- en primer lugar, se califica de forma expresa como muy grave el hecho de circular incumpliendo las condiciones de la autorización administrativa que habilita para la circulación, que, a su vez, es causa de inmovilización del vehículo. Es necesaria su incorporación al apartado 5 del artículo 65, toda vez que se constata que cada vez son más frecuentes los incumplimientos de la norma en este punto, con las consecuencias que ello puede acarrear para los usuarios de la vía.
- Otro caso es el de la caída de la carga en la vía con grave peligro para el resto de los usuarios debido a su mal acondicionamiento, supuesto que no estaba expresamente contemplado ni en la normativa de tráfico ni en la de transportes.

- Dentro del grupo de infracciones muy graves contempladas en el apartado 6 del artículo 65, cabe destacar la tipificación del impedimento de las labores de control o inspección que se llevan a cabo tanto en centros de enseñanza como en los de reconocimiento de conductores.
- Entre las medidas provisionales, se han introducido dos supuestos de inmovilización que, vista la experiencia de estos últimos años, es importante recoger:
 - Por una parte, es razonable que un camión o un autobús quede inmovilizado cuando el conductor carezca de un permiso que le habilite para conducir alguno de estos vehículos, que requieren de una especial destreza, máxime si se trata de un vehículo que transporta personas.
 - El otro supuesto que se introduce como causa de inmovilización es el de circular incumpliendo las condiciones de la autorización que habilita la circulación del vehículo, dirigido especialmente a los casos de vehículos que lo hacen amparados en autorizaciones complementarias que no cumplen los requisitos de la propia autorización y para los que la sanción no parece haber sido la respuesta adecuada.

Como ya se ha expuesto, todas estas modificaciones se regulan actualmente en el TR.LSV.

- Decir que el Texto refundido de la LSV aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015 se ha visto modificada por la **Ley 18/2021**, que entró en vigor el 21 de marzo de 2022.

En el ámbito sancionador, las modificaciones más importantes son:

- Respecto de las infracciones, los cambios se centran en aquéllas que se vienen identificando como los comportamientos más peligrosos en la actualidad y que, por consiguiente, aumentan la detracción de puntos. En concreto, se modifica el anexo II para agravar la pérdida de puntos en infracciones consistentes en la utilización de teléfono móvil sujetando el dispositivo con la mano, diferenciándolo de otros supuestos de utilización indebida que comportan menos riesgos, así como en las infracciones por la falta de uso o uso incorrecto del casco de protección, del cinturón de seguridad y de los sistemas de retención infantil.
- Frente al agravamiento de la detracción de puntos en las infracciones citadas, se apuesta por los cauces para mejorar el comportamiento de las personas que conducen a través de los cursos. La modificación legal prevé que los cursos de conducción segura y eficiente, que han ganado prestigio con el tiempo y que llevan varios años ofreciendo algunas asociaciones, clubes de conductores, entidades aseguradoras, autoescuelas, etc. puedan servir para recuperar o bonificar con dos puntos de saldo, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente

- Además, se unifica a dos años el plazo para recuperar el saldo inicial de puntos, desapareciendo la distinción existente hasta ahora entre dos años cuando constan sanciones graves y tres años cuando constan sanciones muy graves. Se simplifica así el sistema, que era complejo de entender, ya que las personas desconocían en muchas ocasiones si las sanciones anotadas en el Registro de Conductores e Infractores eran de un tipo o de otro.
- Por otra parte, se suprime la posibilidad que tienen los turismos y las motocicletas de rebasar en 20 km/h los límites genéricos de velocidad fijados para las carreteras convencionales cuando adelanten a otros vehículos que circulen a velocidad inferior a aquéllas
- También se ha tenido en consideración en esta reforma legal, que en las pruebas para la obtención y recuperación de permisos o licencias de conducción u otras autorizaciones administrativas para conducir, con frecuencia, quienes aspiran a su obtención cometen fraudes. Excepción hecha de la suplantación, constitutiva de infracción penal consistente en usurpación de estado civil, el fraude más habitual es la utilización de dispositivos de intercomunicación no autorizados durante el examen. Esta conducta debe ser sancionada de manera proporcional a su gravedad, por lo que se tipifica como una infracción muy grave que conlleva, además de la multa correspondiente, la imposibilidad de volver a presentarse a las citadas pruebas en el plazo de seis meses.

El cuadro de infracciones será el siguiente:

- «ANEXO II
Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos

El titular de un permiso o licencia de conducción que sea sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones que a continuación se relacionan, perderá el número de puntos que, para cada una de ellas, se señala a continuación:

	Puntos
1. Conducir con una tasa de alcohol superior a la reglamentariamente establecida:	
Valores mg/l aire espirado, más de 0,50 (profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de dos años de antigüedad más de 0,30 mg/l).	6
Valores mg/l aire espirado, superior a 0,25 hasta 0,50 (profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de dos años de antigüedad más de 0,15 hasta 0,30 mg/l).	4
2. Conducir con presencia de drogas en el organismo.	6
3. Incumplir la obligación de someterse a las pruebas de detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo.	6
4. Conducir de forma temeraria, circular en sentido contrario al establecido o participar en carreras o competiciones no autorizadas.	6

	Puntos
5. Conducir vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.	6
6. El exceso en más del 50 por ciento en los tiempos de conducción o la minoración en más del 50 por ciento en los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre.	6
7. La participación o colaboración necesaria de los conductores en la colocación o puesta en funcionamiento de elementos que alteren el normal funcionamiento del tacógrafo o del limitador de velocidad.	6
8. Utilizar, sujetando con la mano, dispositivos de telefonía móvil mientras se conduce.	6
9. Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes.	6
10. Incumplir las disposiciones legales sobre preferencia de paso, y la obligación de detenerse en la señal de stop, ceda el paso y en los semáforos con luz roja encendida.	4
11. Incumplir las disposiciones legales sobre adelantamiento poniendo en peligro o entorpeciendo a quienes circulen en sentido contrario y adelantar en lugares o circunstancias de visibilidad reducida.	4
12. Adelantar poniendo en peligro o entorpeciendo a ciclistas o sin dejar la separación mínima de 1,5 metros.	6
13. No respetar las señales o las órdenes de la autoridad encargada de la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico, o de sus agentes.	4
14. No mantener la distancia de seguridad con el vehículo que le precede.	4
15. No hacer uso, o no hacerlo de forma adecuada, del cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil, casco y demás elementos de protección obligatorios.	4
16. Conducir un vehículo con un permiso o licencia de conducción que no le habilite para ello.	4
17. Conducir un vehículo teniendo suspendida la autorización administrativa para conducir o teniendo prohibido el uso del vehículo que se conduce.	4
18. Realizar la maniobra de marcha atrás en autopistas y autovías.	4
19. Efectuar el cambio de sentido incumpliendo las disposiciones recogidas en esta Ley y en los términos establecidos reglamentariamente.	3
20. Conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción, o manteniendo ajustado entre el casco y la cabeza del usuario dispositivos de telefonía móvil mientras se conduce, o utilizando manualmente navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, así como dispositivos de telefonía móvil en condiciones distintas a las previstas en el ordinal 8.	3
21. Conducir vehículos que lleven mecanismos de detección de radares o cinemómetros.	3

2. LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES

2.1. Concepto y elementos

Desde un punto de vista jurídico-formal la infracción administrativa podría definirse como la acción u omisión a que anuda la Ley una amenaza de sanción. Este es, precisamente, el concepto adoptado por el art. 74.1 del TR LSV, que define las infracciones de tráfico como sigue: “Las acciones u omisiones contrarias a esta ley tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los términos previstos en la misma”.

Pero, como es fácil apreciar, se trata de un concepto puramente formal derivado del principio de legalidad (*nullum crimen sine previa lege*) que nada dice de los elementos que dichos comportamientos deben reunir para poder ser considerados infracción y objeto de sanción. Así, al margen del concepto formal de infracción del art. 74 LSV, y siguiendo la definición de delito sostenida por los penalistas, podemos definir las infracciones administrativas, más concretamente, como aquellas acciones u omisiones típicamente antijurídicas y culpables a las que la ley anuda una sanción administrativa.

En efecto, la importante y conocida STS de 9 de febrero de 1972 destaca que ambos ilícitos, penal y administrativo, exigen un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción. En cuanto a los elementos esenciales de la infracción administrativa en general, y de tráfico en particular, serán, de un lado, la /antijuridicidad y la ausencia de las causas de justificación; de otro, la culpabilidad o imputación personal.

2.2. Clases

a) Por la materia:

- Infracciones a las normas de comportamiento y a la señalización: normas generales de comportamiento en la circulación y normas sobre la circulación de vehículos - vías, velocidad, prioridad de paso, etc. - (articulado de la LSV, desarrollados en el Reglamento General de Circulación).
- Infracciones al régimen de autorizaciones: donde se incluirían las referentes a la obtención y titularidad de las autorizaciones en todas aquellas actividades sometidas al régimen de autorización administrativa previa (conducción y circulación de vehículos, enseñanza de los conocimientos y técnicas de la conducción, constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores), las relativas a la realización de dichas

actividades durante el tiempo de suspensión de las correspondientes autorizaciones y las referentes a la obligación de portar los permisos de conducción y circulación .

- Infracciones en materia de publicidad de vehículos a motor.
- Infracciones por incumplimiento de las condiciones técnicas de los vehículos: necesidad de homologación de los vehículos, forma en que deben estar contruidos, dispositivos, accesorios, repuestos y herramientas que deben llevar, masas y dimensiones, etc. (Reglamento General de Vehículos).
- Infracciones a las normas relativas a las autoescuelas: autorizaciones de apertura y funcionamiento, autorizaciones de ejercicio del personal directivo y docente, elementos personales y materiales de las escuelas, etc. (Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre).
- Infracciones a las normas de aseguramiento obligatorio: (artículos 2 y 3 del Texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre).

b) Por las modalidades de la acción:

- Infracciones de acción y de omisión.
 - Las primeras son aquéllas en que la Ley prohíbe la realización de una conducta o comportamiento determinado por su aptitud para lesionar o poner en peligro el bien jurídico que se pretende proteger. Son la mayoría. Por ejemplo, la utilización durante la conducción de dispositivos de telefonía móvil.
 - Las segundas son aquéllas en que la Ley impone actuar en un determinado sentido, que se reputa favorable o beneficioso para proteger un bien jurídico determinado, sancionándose el no hacerlo. Por ejemplo, el incumplimiento del deber de someterse a las pruebas para la verificación del grado de alcoholemia.
- Infracciones de mera actividad y de resultado.
 - Las infracciones de mera actividad son aquéllas cuyo tipo exige que la acción no vaya seguida de la causación de un resultado separable espacio-temporalmente de la conducta. Son la mayoría. Por ejemplo, circular por encima de los límites de velocidad permitidos.
 - Las de resultado, por el contrario, exigen una modificación en el mundo exterior separada espacial y temporalmente de la conducta. Por ejemplo, la realización de obras o instalaciones en las vías.

c) Por su relación con el bien jurídico protegido:

Cabe distinguir entre infracciones de lesión e infracciones de peligro, que podrán ser de peligro concreto o de peligro abstracto.

Algunos tipos de infracciones exigen la lesión del bien jurídico que la norma sancionadora trata de proteger, pero otros (en nuestro ámbito la gran mayoría) se contentan con una puesta en peligro del mismo. Las infracciones de peligro pueden ser, a su vez, de peligro concreto y de peligro abstracto. En las primeras se requiere que la conducta típica cree efectivamente una situación de peligro (proximidad de una concreta lesión); en las segundas no es preciso que la acción cree un peligro efectivo, no es precisa tal proximidad.

Las infracciones de tráfico, al igual que los delitos contra la seguridad del tráfico, son en su mayoría de peligro, y un peligro abstracto. Ello se debe a que el bien jurídico que se protege, normalmente, la seguridad vial, que constituye un concepto ideal que tiene como referente material la vida y la integridad física, bienes materiales a cuya puesta en peligro se halla referida dicha seguridad.

Así, el fundamento de la prohibición de adelantamiento en un lugar de reducida visibilidad reside en el peligro que supone invadir la parte de la calzada destinada a los vehículos que circulan en sentido contrario, peligro que existe aunque no llegue a concretarse en una situación de proximidad inminente de accidente.

d) Por último, la propia LSV ofrece una clasificación legal de las infracciones por su gravedad, recogiendo en el artículo 74.3,

Se distingue así entre infracciones leves, graves y muy graves en función del desvalor del comportamiento realizado y su idoneidad para lesionar o poner en peligro los bienes jurídicos protegidos, tal y como detalla el artículo 75, 76 y 77.

- Las infracciones leves constituyen una categoría residual, pues según el apartado c) del artículo 75 conllevan “**c)** Incumplir las normas contenidas en esta Ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes, especialmente en el caso de los conductores de bicicletas siempre que no comprometan la seguridad de los usuarios de la vía.» (redacción dada por Ley 18/2021).

Artículo 75 Infracciones leves (tras modificación Ley 18/2021).

Son infracciones leves las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

- a)** Circular en una bicicleta sin hacer uso del alumbrado reglamentario.
- b)** No hacer uso de los elementos y prendas reflectantes por parte de los usuarios de bicicletas.

«**b) bis.** El impago de peaje, tasa o precio público, cuando estos fueran exigibles.»

«**b) ter.** Incumplir la obligación de los conductores de estar en todo momento en condiciones de controlar su vehículo.»

«**c)** Incumplir las normas contenidas en esta Ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes, especialmente en el caso de los conductores de bicicletas siempre que no comprometan la seguridad de los usuarios de la vía.»

Artículo 76 Infracciones graves (tras modificación por Ley 18/2021)

Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

a) No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.

b) Realizar obras en la vía sin comunicarlas con anterioridad a su inicio a la autoridad responsable de la regulación, ordenación y gestión del tráfico, así como no seguir las instrucciones de dicha autoridad referentes a las obras

c) Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de preferencia de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás, sentido de la circulación, utilización de carriles y arcones y, en general, toda vulneración de las ordenaciones especiales de tráfico por razones de seguridad o fluidez de la circulación.

d) Parar o estacionar en el carril bus, en carriles o vías ciclistas, en curvas, cambios de rasante, zonas de estacionamiento para uso exclusivo de personas con discapacidad, túneles, pasos inferiores, intersecciones o en cualquier otro lugar peligroso o en el que se obstaculice gravemente la circulación o constituya un riesgo, especialmente para los peatones.

e) Circular sin hacer uso del alumbrado reglamentario.

f) Conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción.

g) Utilizar, sujetándolo con la mano, o manteniéndolo ajustado entre el casco y la cabeza del usuario, dispositivos de telefonía móvil mientras se conduce, conducir utilizando manualmente dispositivos de telefonía móvil en condiciones distintas a las anteriores, conducir utilizando manualmente navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, así como llevar en los vehículos mecanismos de detección de radares o cinemómetros.

- h)** No hacer uso, o no hacerlo de forma adecuada, del cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil, casco y demás elementos de protección obligatorios
- i)** Circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, o con menores en los asientos delanteros o traseros, cuando no esté permitido.
- j)** No respetar las señales o las órdenes de la autoridad encargada de la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico, o de sus agentes.»
- k)** No respetar la luz roja de un semáforo.
- l)** No respetar la señal de stop o la señal de ceda el paso.
- ll)** Conducir un vehículo siendo titular de una autorización que carece de validez por no haber cumplido los requisitos administrativos exigidos reglamentariamente en España.
- m)** Conducción negligente.
- n)** Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes, o que obstaculicen la libre circulación.
- ñ)** No mantener la distancia de seguridad con el vehículo precedente.
- o)** Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas reglamentariamente establecidas, salvo que sea calificada como muy grave, así como las infracciones relativas a las normas que regulan la inspección técnica de vehículos.
- p)** Incumplir la obligación de todo conductor de verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación.
- q)** No facilitar al agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tenga encomendadas su identidad, ni los datos del vehículo solicitados por los afectados en un accidente de circulación, estando implicado en el mismo.
- r)** Conducir vehículos con la carga mal acondicionada o con peligro de caída.
- s)** Conducir un vehículo teniendo el permiso de conducción suspendido como medida cautelar o teniendo prohibido su uso.
- t)** Circular con un vehículo cuyo permiso de circulación está suspendido.
- u)** La ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor.
- v)** Incumplir la obligación de impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

- w)** Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de los centros de reconocimiento de conductores acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, salvo que puedan calificarse como infracciones muy graves.
- x)** Circular por autopistas, autovías, vías interurbanas, travesías o túneles urbanos con vehículos que lo tienen prohibido.
- y)** No instalar los dispositivos de alerta al conductor en los garajes o aparcamientos en los términos legal y reglamentariamente previstos.
- z)** Circular en posición paralela con vehículos que lo tienen prohibido.
- z1)** Incumplir la normativa sobre los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, salvo que puedan calificarse como muy graves.
- z2)** Incumplir las normas de actuación por los operadores cuya actividad esté vinculada con el ejercicio de las competencias del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, salvo que puedan calificarse como muy graves.
- z3)** No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones

Artículo 77 Infracciones muy graves (texto consolidado de la LSV)

Son infracciones muy graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

- a)** No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.
- b)** Circular con un vehículo cuya carga ha caído a la vía, por su mal acondicionamiento, creando grave peligro para el resto de los usuarios.
- c)** Conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia en el organismo de drogas.
- d)** Incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos, y de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de tráfico o hayan cometido una infracción, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo.
- e)** Conducción temeraria.
- f)** Circular en sentido contrario al establecido.

- g)** Participar en competiciones y carreras de vehículos no autorizadas.
- h)** Conducir vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.
- i)** Aumentar en más del 50 por ciento los tiempos de conducción o minorar en más del 50 por ciento los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre.
- j)** Incumplir el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11.
- k)** Conducir un vehículo careciendo del permiso o licencia de conducción correspondiente.
- l)** Circular con un vehículo que carezca de la autorización administrativa correspondiente, con una autorización que no sea válida por no cumplir los requisitos exigidos reglamentariamente, o incumpliendo las condiciones de la autorización administrativa que habilita su circulación.
- ll)** Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas que afecten gravemente a la seguridad vial.
- m)** Participar o colaborar en la colocación o puesta en funcionamiento de elementos que alteren el normal funcionamiento del uso del tacógrafo o del limitador de velocidad.
- n)** Realizar en la vía obras sin la autorización correspondiente, así como la retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional.
- ñ)** No instalar la señalización de obras o hacerlo incumpliendo la normativa vigente, poniendo en grave riesgo la seguridad vial.
- o)** Incumplir las normas que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.
- p)** Instalar inhibidores de radares o cinemómetros en los vehículos o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.
- q)** Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de acreditación de los centros de reconocimiento de conductores autorizados o acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados en la enseñanza, a elementos esenciales que incidan

directamente en la seguridad vial, o que supongan un impedimento a las labores de control, inspección o auditoría..

r) Causar daños a la infraestructura de la vía, o alteraciones a la circulación debidos a la masa o a las dimensiones del vehículo, cuando se carezca de la correspondiente autorización administrativa o se hayan incumplido las condiciones de la misma, con independencia de la obligación de la reparación del daño causado.

s) Incumplir las normas sobre los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados, a elementos esenciales que incidan directamente en la seguridad vial, o que supongan un impedimento a las labores de control, inspección o auditoría.

t) Incumplir las normas de actuación por los operadores cuya actividad esté vinculada con el ejercicio de las competencias del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico que sean reiteración de errores de tramitación administrativa, o que supongan un impedimento a las labores de control, inspección o auditoría.

u) Utilizar dispositivos de intercomunicación no autorizados reglamentariamente, en las pruebas para la obtención y recuperación de permisos o licencias de conducción u otras autorizaciones administrativas para conducir, o colaborar o asistir con la utilización de dichos dispositivos.

v) Incumplir las normas en materia de auxilio en vías públicas.

w) Incumplir las normas sobre el uso de los alcoholímetros antiarranque.

x) Arrojar a la vía o sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes

2.3. Sanciones

Una vez hemos visto las infracciones de tráfico, que deberán encontrarse en todo caso tipificadas legalmente, pasemos a analizar a continuación las sanciones que como consecuencia de aquéllas igualmente están previstas, ya que, como es sabido, también la determinación de las sanciones y la correlación entre aquéllas y éstas deben adecuarse a las exigencias materiales del principio de legalidad.

Sanciones

Artículo 80 Tipos

1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 100 euros; las graves, con multa de 200 euros, y las muy graves, con multa de 500 euros. No

obstante, las infracciones consistentes en no respetar los límites de velocidad se sancionarán en la cuantía prevista en el anexo IV.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en la imposición de sanciones deberá tenerse en cuenta que:

a) Las infracciones previstas en el artículo 77. c) y d) serán sancionadas con multa de 1.000 euros. En el supuesto de conducción con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, esta sanción únicamente se impondrá al conductor que ya hubiera sido sancionado en el año inmediatamente anterior por exceder la tasa de alcohol permitida, así como al que circule con una tasa que supere el doble de la permitida.

b) La multa por la infracción prevista en el artículo 77. j) será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.

c) La infracción recogida en el artículo 77. h) se sancionará con multa de 6.000 euros.

d) Las infracciones recogidas en el artículo 77.n), ñ), o), p), q), r), s) y t) se sancionarán con multa de entre 3.000 y 20.000 euros.

3. En el supuesto de la infracción recogida en el artículo 77. q) se podrá imponer la sanción de suspensión de la correspondiente autorización por el período de hasta un año. Durante el tiempo que dure la suspensión su titular no podrá obtener otra autorización para las mismas actividades.

La realización de actividades durante el tiempo de suspensión de la autorización llevará aparejada además una nueva suspensión por un período de seis meses al cometerse el primer quebrantamiento, y de un año si se produjese un segundo o sucesivos quebrantamientos.

4. En el caso de la infracción recogida en el artículo 77.u), el aspirante no podrá presentarse a las pruebas para la obtención o recuperación del permiso o licencia de conducción u otra autorización administrativa para conducir en el plazo de seis meses.

Artículo 81 Graduación

La cuantía de las multas establecidas en el artículo 80.1 y en el anexo IV podrá incrementarse en un 30 por ciento, en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, los antecedentes del infractor y a su condición de reincidente, el peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y al criterio de proporcionalidad.

Los criterios de graduación establecidos anteriormente serán asimismo de aplicación a las sanciones por las infracciones previstas en el artículo 77, párrafos n) a t), ambos incluidos.

3. LOS ASPECTOS ANTIJURÍDICOS EN LAS INFRACCIONES DE TRÁFICO Y SUS ELEMENTOS

Un comportamiento es antijurídico cuando resulta contrario al ordenamiento jurídico. En sentido formal, la antijuridicidad es únicamente una relación de contradicción de un acto con el Derecho. Pero la antijuridicidad formal nada dice del contenido que ha de tener un acto para ser antijurídico, esto es, de las razones materiales por las que la conducta de un sujeto es declarada contraria a Derecho (por qué se prohíbe conducir de forma negligente, con determinadas tasas de alcohol en la sangre o por encima de determinados límites de velocidad). De ello se ocupa la antijuridicidad material, que no es otra cosa que la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico determinado. Si un comportamiento no lesiona o pone en peligro el bien jurídico que las normas sancionadoras tratan de proteger (vida, integridad física, medio ambiente, patrimonio histórico, etc.) aquél no podrá reputarse antijurídico.

Pero de todo lo dicho se deduce que para que un comportamiento pueda ser considerado antijurídico es preciso algo más que la mera lesión o puesta en peligro de un bien jurídico determinado. Es preciso, además, que ello sea consecuencia de un comportamiento humano (activo u omisivo), que dicho comportamiento esté tipificado y que no concurren causas que lo justifiquen. En consecuencia, la antijuridicidad exige la concurrencia de una acción u omisión típica y la ausencia de causas de justificación. Veamos cada uno de estos elementos.

3.1. La tipicidad

No todo comportamiento antijurídico interesa al Derecho Administrativo Sancionador. Para éste sólo son relevantes las conductas antijurídicas típicas, esto es, las tipificadas por la Ley como infracciones administrativas. En efecto, de toda la gama de acciones contrarias a Derecho, el legislador selecciona (tipifica) las que considera que deben ir acompañadas de una amenaza de sanción como forma más eficaz de garantizar la protección de los bienes jurídicos en juego.

Los distintos tipos de infracciones presentan una parte objetiva constituida por la descripción objetiva de las características de cada infracción, es decir, por los elementos objetivos y externos de la acción. Pero la antijuridicidad también presenta una parte subjetiva o interna, conformada por el dolo o la imprudencia. Se distingue así entre tipos de infracciones dolosas y tipos de infracciones imprudentes.

El dolo supone la realización voluntaria y consciente de un hecho típico. Actúa con dolo quien sabe lo que hace y quiere hacerlo, esto es, quien tiene conocimiento de que está realizando la situación objetiva descrita por un tipo de infracción y, a pesar de ello, quiere realizarla. Algunas infracciones de tráfico sólo admiten la forma dolosa. Así sólo cabe realizar con dolo (salvo que pudiera concurrir error) el tipo de infracción consistente en negarse el titular del vehículo a identificar al responsable de la infracción .

La culpa o imprudencia, por su parte, es la falta del cuidado debido. La infracción imprudente no requiere conocimiento y voluntad de realizar la situación objetiva descrita en el tipo, sino de realizarla por violación de la norma de cuidado.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de enero de 1998, a este respecto, rechaza en el ámbito sancionador de la Administración la responsabilidad objetiva, exigiéndose la concurrencia de dolo o culpa; así, no se podría sancionar a quien se salta un semáforo porque es embestido por detrás por otro vehículo.

3.2. La ausencia de causas de justificación

Para que un determinado comportamiento sea antijurídico es preciso algo más que la realización de los elementos específicos de un tipo doloso o imprudente de infracción: se requiere la ausencia de causas de justificación, o lo que es lo mismo, que el bien jurídico protegido no entre en conflicto con otros bienes o intereses que justifiquen su lesión o puesta en peligro.

Las causas de justificación se pueden definir como circunstancias eximentes que excluyen la antijuridicidad de un hecho típico y, por tanto, la presencia de una infracción administrativa y la posibilidad de su sanción. Así, el que con su vehículo supera los límites de velocidad porque traslada al hospital a una persona en peligro de muerte no realiza un comportamiento antijurídico, pues el ataque al bien jurídico “seguridad vial” está justificado.

El fundamento de estas causas reside en la ausencia de interés, en el caso del consentimiento, y en el principio del interés preponderante para las demás causas, como la legítima defensa, el estado de necesidad, el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de un deber.

Parece claro que las causas de justificación previstas en el Código Penal son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador. Pero ello no supone que todas ellas sean aplicables a todas las infracciones de tráfico, como tampoco lo son a todos los delitos. Así, en el sector del tráfico resulta difícil encontrar algún supuesto en el que pueda jugar como causa de exclusión de la antijuridicidad el consentimiento del titular del bien jurídico protegido, pero no cabe decir lo mismo del estado de necesidad, del cumplimiento de un deber o, incluso, de la legítima defensa. Más aún, los artículos 67 y siguientes del Reglamento General de Circulación parecen referirse expresamente a la circunstancia de estado de necesidad (o, incluso, cumplimiento de un deber) cuando establecen que los denominados vehículos prioritarios “podrán circular por encima de los límites de velocidad y estarán exentos de cumplir otras normas o señales en los casos y con las condiciones que se determinan en esta sección”.

4. LA IMPUTACIÓN PERSONAL DE LAS INFRACCIONES

La comisión de un hecho típicamente antijurídico no determina de forma automática la imposición de la sanción correspondiente. Existen determinados

supuestos en los que el autor del hecho antijurídico queda exento de responsabilidad. Ello nos lleva al segundo de los elementos de la infracción administrativa: la culpabilidad o imputación personal.

4.1. El principio de culpabilidad

Constituye un límite al ius puniendi del Estado, pues es la parte o elemento de la teoría de la infracción que determina los elementos o condiciones bajo las cuales el autor es responsable (“culpable”) por el hecho antijurídico.

Se ha señalado que el término “culpabilidad” es un concepto amplio que se contrapone al de “inocencia”, por lo que exige que no haga responsable al sujeto en hechos ajenos (principio de personalidad de las penas y sanciones), que no puedan castigarse formas de ser o personalidades, sino sólo conductas o hechos (principio de personalidad por el hecho), que el hecho haya sido querido (doloso) o se haya debido a imprudencia, y por último, que tal hecho pueda atribuirse a su autor como producto de una motivación racional normal (principio de imputación personal o de culpabilidad en sentido estricto).

Como, siguiendo la doctrina más innovadora, hemos incluido el dolo y la culpa en la antijuridicidad, es más correcto mantener el llamado principio de responsabilidad subjetiva, que supone defender un concepto estricto o restrictivo. Por consiguiente, y siguiendo esta premisa, la culpabilidad se convierte en un juicio personalizado o concreto.

Ahora bien, lo que la culpabilidad estudia en realidad no son los elementos que determinan la responsabilidad del autor, sino las condiciones que impiden la imposición de la sanción, a las que se suele denominar causas de exclusión de la culpabilidad.

4.2. Las causas de inimputabilidad

Como venimos reiterando, la función de las normas sancionadoras reside fundamentalmente en dirigir la conducta de los ciudadanos al mandato o prohibición contenido en las mismas, de modo que el bien jurídico que la norma trata de proteger no sufra menoscabo alguno. Para que la norma cumpla esta función es preciso que el sujeto al que se dirige pueda ser motivado por la misma, esto es, se encuentre en condiciones de accesibilidad a la motivación de la norma.

Pues bien, esta accesibilidad falta en las denominadas causas de inimputabilidad, causas que, en el ámbito penal, son la minoría de edad, las anomalías o alteraciones psíquicas, el error de prohibición, el miedo insuperable, la fuerza irresistible y la obediencia debida, y que tienen cabida en el Derecho Administrativo Sancionador, en general, y en las infracciones de tráfico, en particular. Veamos la aplicación de algunos de estos supuestos en la normativa sancionadora de tráfico, dejando para más adelante la referencia a los menores de edad.

a) Las anomalías o alteraciones psíquicas

Si la propia normativa de tráfico declara, de forma expresa y con carácter general en el anexo IV del Reglamento General de Conductores, que quienes padecen trastornos mentales no pueden obtener la correspondiente autorización administrativa para conducir vehículos a motor es, precisamente, porque carecen de la aptitud psicofísica necesaria para utilizar un vehículo a motor y de la capacidad suficiente para ser motivados por las normas de tráfico. La aplicación de las normas sancionadoras a tales personas carece de toda justificación y resulta arbitraria desde el momento en que tales normas pierden su función preventiva característica: al no ser accesibles a la motivación de las normas, las referidas personas no van a dejar de cometer infracciones porque se les sancione.

b) El error de prohibición.

La presencia de una infracción administrativa, al igual que la de un delito, requiere que el sujeto que realiza la acción típicamente antijurídica sepa que la misma se halla prohibida por el Derecho. Cuando tal conocimiento falta, se habla de error de prohibición (tradicionalmente, error de Derecho), en contraposición al error de tipo (error de hecho) que supone el desconocimiento de la situación descrita por la norma que tipifica la infracción.

Estaremos ante un error de prohibición cuando el sujeto sabe lo que está haciendo pero cree que la conducta que realiza no está prohibida por el Derecho, bien por entender que no existe norma que la prohíba, bien porque sabiendo que existe tal norma, cree que actúa amparado por alguna causa de justificación.

El ámbito de aplicación del error de prohibición, vencible o invencible (no vamos a entrar ahora en parámetros de ámbito penal), en materia de tráfico ha de ser necesariamente limitado debido a que la gran mayoría de los destinatarios de las normas sancionadoras (conductores, responsables de escuelas de conductores, de centros de reconocimiento, etc.) deben poseer la correspondiente autorización administrativa. Esta autorización, en el caso de los conductores, por ejemplo, se dirige a verificar que los mismos reúnen los conocimientos necesarios para la conducción de un vehículo a motor, autorización cuya vigencia está condicionada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento. La legislación de tráfico establece, pues, un especial deber de conocer las normas relativas a cada actividad, por lo que la ignorancia de las mismas supondría ya la vulneración de ese deber y el error difícilmente podría ser estimado.

4.3. El principio de responsabilidad personal

El Derecho Administrativo Sancionador sólo sanciona la autoría; así

parece inferirse de su simplicidad y del hecho de que la normativa hable únicamente del infractor, sin hacer alusión nunca a posibles cómplices o encubridores. En cualquier caso, la LSV es concluyente al respecto. El Título V de la misma se ocupa de las personas responsables de las infracciones de tráfico, afirmando en su único artículo, el 69, que dicha responsabilidad recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

De hecho, en el procedimiento sancionador, el interesado es aquél frente a quien se dirigen las actuaciones, en cuanto responsable presunto de unos hechos que se considera infringen la legislación de tráfico y seguridad vial. Del mismo modo, la responsabilidad no se circunscribe únicamente a las personas físicas, como ocurre en el campo del Derecho Penal, sino que en el Derecho Administrativo Sancionador alcanza también a las personas jurídicas, existiendo diversos argumentos para fundamentarla, tales como su capacidad para soportar las sanciones, la imputabilidad a la empresa de las actuaciones realizadas por sus órganos o el deber de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de sus agentes o representantes.

El autor varía en función del tipo de infracción cometida, pudiendo serlo el conductor del vehículo, su titular, el arrendatario, el conductor habitual, etc. Obviamente, de las infracciones relativas a las normas de comportamiento en la circulación responde el conductor o el peatón. De algunas infracciones también responden, por ser ellos quienes las cometen, los ocupantes de los vehículos distintos del conductor (por ejemplo, del no uso del cinturón de seguridad). Incluso es posible que se constituyan en infractores otros grupos menos habituales y, en general, cualquier usuario indeterminado de las vías públicas, en tanto en cuanto transgredan alguno de los mandatos o prohibiciones dirigidos a ellos.

Para terminar, decir que el artículo 28 de la ley 40/2015, prevé que “cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan” y que “serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

En el ordenamiento vial, la responsabilidad solidaria podría aplicarse en aquellos supuestos de sanciones impuestas al titular de un vehículo cuando dicha titularidad recaiga sobre varias personas físicas o jurídicas. Muy rara es la aplicación de la responsabilidad subsidiaria.

5. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MENORES DE EDAD Y A OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD

5.1. Los menores de edad

Nuestro Derecho guarda silencio acerca de la edad a partir de la cual una persona puede ser objeto de una sanción administrativa. La mayor parte de la doctrina opta entonces por señalar como edad relevante la que rige en materia penal, esto es, 18 años, si bien con la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 13 de enero de 2001, a las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho se les aplicará esta Ley para exigir responsabilidad por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales.

A la espera de alguna futura ley que determine la edad a partir de la cual una persona puede ser objeto de una sanción administrativa, en materia de Tráfico la edad mínima para poder ser sancionado serían los catorce años, por lo que por debajo de dicho límite nos encontraríamos con la causa de inculpabilidad de la minoría de edad.

Si se elige esta edad es porque los catorce años son la edad mínima requerida para obtener un determinado tipo de autorización administrativa para conducir: la licencia de conducción que autoriza a conducir vehículos para personas de movilidad reducida. Esto exige la superación de una prueba de control de conocimientos en la que los solicitantes demuestren que poseen un conocimiento razonado y una buena comprensión de, al menos, las normas y señales reguladoras de la circulación, por lo que viene a reconocerse expresamente que a partir de los catorce años se tiene la capacidad suficiente para entender y comportarse de conformidad con las normas que regulan el tráfico.

Es indudable que cuando el Ordenamiento atribuye a los menores con edades comprendidas entre los catorce y dieciocho años aptitud para conducir determinados tipos de vehículos es porque les reconoce la suficiente capacidad para discernir lo que es lícito de lo que no lo es.

Cuestión distinta es el tipo de sanciones que cabe imponer a los menores por la comisión de las infracciones. Lo deseable sería prever sanciones de contenido social y educativo, y ésta parece ser la línea seguida a partir de la Ley 19/2001, de reforma de la LSV de 1990, que ya incluye en el campo de la aplicación sancionadora la posibilidad de la sustitución de la tradicional sanción pecuniaria por medidas reeducadoras en forma de cursos formativos o módulos de concienciación social.

De todas formas, el artículo 82. b) de nuestra LSV actual ya manifiesta "Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores".

Destacar que por Ley 18/2021 se modifica el apartado 1 del artículo 14 de la LSV, que queda redactado del siguiente modo:

«1. No puede circular por las vías objeto de esta Ley el conductor de cualquier vehículo con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se

determine. En ningún caso el conductor menor de edad podrá circular por las vías con una tasa de alcohol en sangre superior a 0 gramos por litro o de alcohol en aire espirado superior a 0 miligramos por litro.

Tampoco puede hacerlo el conductor de cualquier vehículo con presencia de drogas en el organismo, de las que se excluyen aquellas sustancias que se utilicen bajo prescripción facultativa y con una finalidad terapéutica, siempre que se esté en condiciones de utilizar el vehículo conforme a la obligación de diligencia, precaución y no distracción establecida en el artículo 10.”

5.2. Otros supuestos de responsabilidad

Como ya hemos visto anteriormente y según el artículo 82 de la LSV, la responsabilidad por las infracciones de tráfico recae directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

No obstante, el propio artículo 82 establece otros supuestos de responsabilidad:

La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. No obstante:

a) El conductor de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida.

Asimismo, el conductor del vehículo será responsable por la no utilización de los sistemas de retención infantil, con la excepción prevista en el artículo 13.4 cuando se trate de conductores profesionales.

c) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste tuviese designado un conductor habitual, la responsabilidad recaerá en éste, salvo que acredite que era otro el conductor o la sustracción del vehículo.

d) En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste no tuviese designado un conductor habitual, será responsable el conductor identificado por el titular o el arrendatario a largo plazo, de acuerdo con las obligaciones impuestas en el artículo 11.

e) En las empresas de arrendamiento de vehículos a corto plazo será responsable el arrendatario del vehículo. En caso de que éste manifestara no ser el conductor, o fuese persona jurídica, le corresponderán las obligaciones que para el titular establece el artículo 11. La misma responsabilidad corresponderá a los titulares de los talleres mecánicos o establecimientos de compraventa de vehículos por

las infracciones cometidas con los vehículos mientras se encuentren allí depositados.

f) El titular, o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo.

g) El titular o el arrendatario, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será responsable de las infracciones por estacionamiento o por impago de los peajes de las vías que lo tengan regulado, salvo en los supuestos en que el vehículo tuviese designado un conductor habitual o se indique un conductor responsable del hecho.