

TRABAJO FIN DE GRADO



**LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DEL DERECHO PENAL EN LOS DELITOS
CONTRA LA SEGURIDAD VIAL**

AUTOR: ROBERTO CARLOS GARCÍA TOMÁS

TUTOR: RAPHAEL RENE SIMONS VALLEJO

AREA: DERECHO PENAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

Objetivos y metodología

A) Objetivo general

B) Objetivos específicos:

Metodología



CAPÍTULO 1: MARCO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN

1.1. Orígenes de la regulación de la seguridad vial en España

1.2. Tratamiento de las infracciones viales como faltas administrativas

1.3. La necesidad de una reforma ante el incremento de la siniestralidad

CAPÍTULO 2: LA INCLUSIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL EN EL CÓDIGO PENAL

2.1. Inclusión de las conductas en el Código Penal de 1995 y la criminalización de ciertas conductas

2.2. Principales delitos contra la seguridad vial y su tipificación penal

2.3 Las diversas reformas de los delitos contra la seguridad vial realizadas en el Código Penal

2.4. Diferencias entre infracciones administrativas y delitos penales en materia vial

CAPÍTULO 3: LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DEL DERECHO PENAL EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL

3.1. Concepto de administrativización del derecho penal

3.2. El papel de la Administración en la sanción de conductas viales

3.3. La convivencia entre sanciones administrativas y penales: problemas y controversias

CAPÍTULO 4: DIFERENCIAS ACTUALES Y EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRATIVIZACIÓN

4.1. Situación actual del tratamiento penal y administrativo de los delitos viales

4.2. Estadística de los delitos contra la seguridad vial.

4.3. ¿Ha servido para algo la administrativización del Código Penal? Balance y análisis de impacto

CONCLUSIONES

Resumen de los principales hallazgos

Reflexión final sobre la eficacia del modelo actual

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

La seguridad vial constituye uno de los pilares fundamentales de las políticas públicas en los Estados modernos. En España, la proliferación de conductas peligrosas al volante ha supuesto un desafío constante para las autoridades, quienes han oscilado históricamente entre respuestas de carácter administrativo y penal. Durante décadas, las infracciones viales fueron consideradas meras faltas administrativas, sancionadas a través de procedimientos sancionadores no penales. Sin embargo, el aumento de la siniestralidad y el impacto social de determinadas conductas (como el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol o la conducción temeraria) llevaron a una progresiva criminalización de estas acciones.

La inclusión de los delitos contra la seguridad vial en el Código Penal de 1995 marcó un punto de inflexión en el tratamiento jurídico de estas conductas. El empleo del Derecho penal en ámbitos tradicionalmente reservados al Derecho administrativo, especialmente en lo relativo a la gestión de riesgos derivados de la complejidad técnica de las sociedades actuales, relegando el principio de intervención mínima, es una manifestación del fenómeno denominado “expansión” del Derecho penal

En este sentido, “el Derecho penal se ha convertido en un derecho de gestión (punitiva) de riesgos, y en ese sentido se ha administrativizado”.¹

Esta “administrativización” se refleja en primer lugar en el adelantamiento de la intervención penal en un esfuerzo preventivo para impedir que determinados riesgos se traduzcan en lesión, dando lugar a una proliferación de delitos de

¹ SILVA SÁNCHEZ, J.M.; La Expansión del Derecho penal, 2ª ed., 2001, p. 123 y 127

peligro, caracterizados porque no precisan de la producción de un daño para su consumación.

Los delitos de peligro muy a menudo requieren de la normativa extrapenal (sobre todo administrativa) para determinar el riesgo permitido, configurándose de esta manera como normas penales en blanco.

Este trabajo se propone analizar críticamente el proceso de administrativización de los delitos contra la seguridad vial en España, sus fundamentos teóricos y prácticos, su evolución histórica y sus implicaciones en términos de eficacia sancionadora y prevención.

Objetivos y metodología

A) Objetivo general:

Analizar el fenómeno de la administrativización de los delitos contra la seguridad vial en el ordenamiento jurídico español, evaluando su impacto en la protección de la seguridad pública y en la eficacia del sistema sancionador.

B) Objetivos específicos:

- a) Estudiar la evolución histórica del tratamiento jurídico de las infracciones viales, desde su consideración como faltas administrativas hasta su tipificación penal.
- b) Examinar las reformas legislativas más relevantes en materia de seguridad vial y su relación con el proceso de administrativización.

- c) Identificar las principales diferencias entre el régimen sancionador administrativo y el penal en este ámbito.
- d) Evaluar, a través del análisis doctrinal y estadístico, la eficacia real del modelo actual y sus consecuencias prácticas.
- e) Reflexionar sobre la conveniencia o no de mantener determinadas conductas dentro del ámbito penal, proponiendo alternativas si procede.

Metodología:

La metodología utilizada en este trabajo es de carácter jurídico-analítico, basada en el estudio de fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales. Se llevará a cabo un análisis de la legislación vigente, especialmente del Código Penal, la Ley de Seguridad Vial, y el Reglamento general de circulación, así como de sus reformas más relevantes. Además, se incorporarán estadísticas y estudios empíricos que permitan valorar el impacto práctico de la administrativización de las conductas viales. El enfoque será predominantemente cualitativo, sin perjuicio del uso de datos cuantitativos para sustentar las conclusiones alcanzadas.

CAPÍTULO 1: MARCO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN

1.1. Orígenes de la regulación de la seguridad vial en España

La regulación de la seguridad vial en España tiene su origen en los primeros compases del siglo XX, cuando la creciente expansión del automóvil comenzó a plantear nuevos retos a la convivencia ciudadana y al orden público. En un primer momento, la legislación se centró en establecer normas básicas de circulación para ordenar el tráfico y evitar situaciones peligrosas, sin que existiera aún una

conciencia consolidada de la seguridad vial como una cuestión de política pública prioritaria

Durante gran parte del siglo XX, la respuesta normativa frente a las conductas peligrosas en la conducción se canalizó a través del Derecho administrativo.

Inicialmente, la regulación en la materia de seguridad vía en España, estaba recogida de manera muy dispersa y poco precisa en diversas disposiciones, por ello se creó una Comisión interministerial, con la misión de unificar en un Código de la Circulación las normas aprovechables de las aludidas disposiciones, los preceptos de los Reglamentos de Circulación de vehículos con motor mecánico de 16 de junio de 1926 y el Reglamento de Circulación Urbana e Interurbana de 17 de julio de 1928, recogiendo, además, los acuerdos de los Convenios Internacionales de París de 24 de abril de 1926 y del de Ginebra de 30 de marzo de 1931 sobre unificación de señales en las carreteras, ratificado el 18 de marzo de 1933.

Por ello, se aprobó el Decreto de 25 de septiembre de 1934, por el que se aprueba el Código de la Circulación. Esta norma, dio forma a un sistema en el que la mayoría de las infracciones se consideraban faltas administrativas.

Es cierto que sus disposiciones eran básicas si se comparan con la normativa actual. Sin embargo, la ley sentó las bases para el desarrollo de un sistema de tráfico más seguro en el futuro y fue un hito clave para el tráfico en España.

A finales de la década del 1950, la circulación de automóviles experimentó un explosivo crecimiento en España. El país vivía momentos de expansión económica y se realizaron inversiones importantes en la mejora de la infraestructura vial.

Este aumento del parque automovilístico trajo consigo un incremento de los accidentes de tráfico. Se hizo necesario un organismo centralizado que se dedicara exclusivamente a regular y supervisar el tráfico y en la formación de conductores.

En este contexto, el gobierno de turno creó la Dirección General de Tráfico como un organismo autónomo. Comenzó a funcionar oficialmente el 1 de marzo de 1959, bajo la supervisión del Ministerio del Interior

El Código de la Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, fue un instrumento jurídico que permitió, con las necesarias adaptaciones, la ordenación del tráfico en una época caracterizada por su espectacular crecimiento, con trascendental repercusión, tanto en la circulación urbana como interurbana, sin embargo, aprobada la Constitución Española de 1978, la exigencia de una nueva regulación que sustituya al Código de la Circulación, vino impuesta tanto por adaptar la norma a los principios de la vigente Constitución, como por la necesidad de disponer de un instrumento legal idóneo para afrontar la solución de la actual problemática, no contemplada, en toda su amplitud, por la anterior normativa

Por ello, se aprobó inicialmente La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, como instrumento normativo previsto en el artículo 82 de la Constitución para determinar los principios y criterios que habían de seguirse en su posterior regulación.

Tras la aprobación de la Ley de bases, se aprobó el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que se aprobó de acuerdo con los principios y criterios contenidos en la Ley de Bases 19/1989, de 25 de julio. (actualmente derogado)

Para su desarrollo reglamentario se aprobó el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (actualmente derogado). Si bien la magnitud de las reformas que por el paso del tiempo precisó el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, aconsejó la promulgación de uno nuevo. Este nuevo reglamento fue aprobado a través del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad

vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. (Actualmente en vigor)

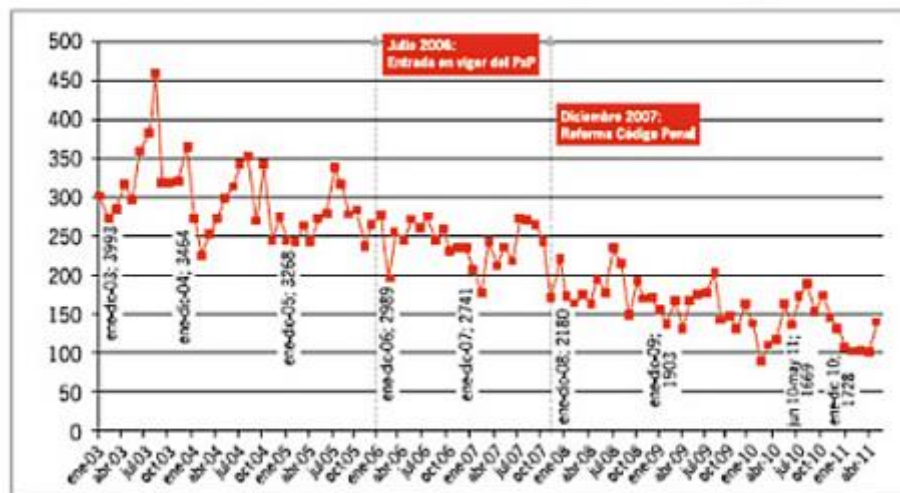
Un hecho importante en la evolución de la legislación fue la creación del carné por puntos, que se llevó a cabo a través de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y que comenzó a implementarse en el año 2006. Este nuevo sistema fue parte de una serie de medidas para reducir los accidentes fatales en las carreteras.

Tuvo un impacto significativo en la seguridad vial. Desde su implementación, España experimentó una significativa disminución en el número de accidentes con lesiones graves y muertes, tal y como se aprecia en los **siguientes cuadros**:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fallecidos	4241	4067	3967	3993	3464	3268
Tasa de variación (%)		-4'1	-2'45	0,65	-13,2	-5,66

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fallecidos	2989	2741	2180	1903	1729	1479
Tasa de variación (%)	-8'54	-8'3	-20,5	-12,7	-9,14	-14,5

Victimas mortales en carretera (24 h) mensuales diciembre 2003 - junio 2011



Fuente: DGT 2011

Finalmente, en el año 2015, debido a las numerosas leyes aprobadas que reformaban La Ley de tráfico de 1990, se autorizó al gobierno, para que aprobara un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y las leyes que lo han modificado, incluidas las disposiciones de las leyes modificativas que no se incorporaron a aquél, por ello se aprobó el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (actualmente en vigor)

1.2. Tratamiento de las infracciones viales como faltas administrativas

Hasta bien entrada la década de los noventa, y en algunos casos la década del 2000, la mayor parte de las infracciones viales, incluso aquellas con un alto potencial lesivo, como la conducción con determinadas tasas de alcohol, seguían tratándose como simples faltas administrativas. Esto suponía que el sistema se limitaba a imponer sanciones económicas, sin valorar el daño potencial a la seguridad colectiva ni aplicar consecuencias de mayor gravedad como la

privación de libertad, como por ejemplo la conducción con tasas superiores a 0,60 mg/l en aire expirado, que en la década de los 90 y principios del 2000 era una falta administrativa, salvo que se demostrara influencia en la conducción y a partir del año 2007 pasó a ser un delito tipificado en el artículo 379.2 CP.

Este tratamiento administrativo descansaba sobre la premisa de que el Derecho penal debía reservarse para las infracciones más graves, en virtud del principio de intervención mínima. En este contexto, la peligrosidad de la conducta se medía más por sus efectos inmediatos (accidentes, víctimas) que por su capacidad intrínseca de generar riesgo.

Sin embargo, el aumento exponencial de la siniestralidad vial, con un número creciente de accidentes, lesiones graves y fallecimientos, empezó a cuestionar la suficiencia del modelo. La opinión pública y diversos sectores políticos y jurídicos comenzaron a demandar un enfoque más contundente, que no solo castigara la conducta tras la producción del daño, sino que también actuara de forma preventiva.

En estos términos se pronuncia La profesora **Raquel Montaner (2009)**², al advertir que “En esa línea se sitúa la reforma del Código Penal operada en el año 2007 ... se produjo un aumento de las penas que les correspondían, aparecieron nuevos tipos penales en los que la puesta en peligro no tiene por qué ser concreta”, además añade, que a reforma del CP en 2007 implicó:

- A) Un endurecimiento significativo de las penas y la inclusión de nuevos delitos contra la seguridad vial, incluso sin necesidad de que hubiera un daño concreto;
- B) Un cambio de enfoque, desplazándose hacia una lógica penal preventiva, por medio de figuras que sancionan el peligro abstracto (como la conducción a excesiva velocidad sin causar accidente)

² Montaner Fernández, R. (2009). Los nuevos delitos contra la seguridad vial: una muestra más de la administrativización del Derecho penal. *Revista Estudios de Derecho Penal y Criminología*, 284-285, 305-322.

1.3. La necesidad de una reforma ante el incremento de la siniestralidad

La década de los noventa representó un punto de inflexión. La sociedad española fue testigo de una escalada de accidentes de tráfico con consecuencias trágicas, lo que generó una importante presión sobre el legislador para adoptar medidas más eficaces. Esta presión cristalizó en una reformulación del papel del Derecho penal en el ámbito de la seguridad vial.

La promulgación del Código Penal de 1995 significó un cambio de paradigma: se introdujeron por primera vez de forma sistemática los delitos contra la seguridad vial, en los que se penalizaban ciertas conductas como la conducción bajo la influencia de alcohol o drogas, el exceso de velocidad o la conducción temeraria, aunque no hubieran causado daños materiales o personales. Esta reforma supuso el reconocimiento del riesgo, como el factor que ponía en peligro el bien jurídico penalmente protegible, que es la seguridad vial y por tanto se justifica su penalización.

Marco Teijón Alcalá define la seguridad vial como un bien jurídico colectivo cuya función es proteger “la seguridad de las personas, su vida, su integridad e incluso sus propiedades”, vinculándolo a la garantía de dichos bienes personales³

(Teijón Alcalá) enfatiza que se trata de un bien colectivo, pero actúa en estrecha relación con los bienes individuales, reforzando su justificación penal

Este paso, sin embargo, también supuso el inicio de un proceso que ha sido objeto de amplio debate doctrinal: la administrativización del Derecho penal. Lejos de suponer una sustitución total del régimen administrativo, la inclusión de estas conductas en el Código Penal implicó una convivencia y, en algunos casos, superposición de ambos sistemas sancionadores. Así, el Derecho penal comenzó a asumir funciones propias del Derecho administrativo, adelantando su intervención en nombre de la prevención y operando sobre la base de normas técnicas externas, a menudo configuradas por la legislación administrativa de tráfico.⁴

³ <https://revistacugc.es/article/view/6220?>

⁴ En estos términos también se pronuncia JESÚS MARÍA SIVA SÁNCHEZ, en su obra “La expansión del derecho penal”.

Este proceso, vinculado a la denominada expansión del Derecho penal, refleja una transformación profunda del sistema penal: de un modelo centrado en la reparación del daño causado, se ha pasado a otro orientado a la gestión de riesgos, con una clara impronta administrativa. En este contexto, los delitos de peligro y las normas penales en blanco se convierten en herramientas clave para la protección preventiva de la seguridad vial.

CAPÍTULO 2: LA INCLUSIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL EN EL CÓDIGO PENAL

2.1. Inclusión de las conductas en el Código Penal de 1995 y la criminalización de ciertas conductas

La inclusión de los delitos contra la seguridad vial en el Código Penal de 1995 marcó un cambio sustancial en el tratamiento jurídico de ciertas conductas peligrosas en el ámbito del tráfico rodado. Tradicionalmente, muchas de estas conductas habían sido consideradas infracciones administrativas, sancionadas a través de la Ley de Seguridad Vial mediante multas, retirada de puntos o suspensión del permiso de conducir. Sin embargo, el legislador penal entendió que determinadas actuaciones generaban un riesgo suficientemente grave para los bienes jurídicos protegidos, en especial la vida e integridad física, como para merecer reproche penal.

La criminalización de comportamientos como la conducción bajo la influencia de alcohol o drogas, el exceso de velocidad en determinados supuestos, como circular a más de 60 kilómetros horas a la velocidad permitida reglamentariamente en vías urbanas o más de 80 kilómetros hora, a la velocidad permitida reglamentariamente en vía interurbana, la conducción temeraria, siempre que fuere manifiesta y pusiere en concreto peligro la vida o la integridad de las personas o la negativa a someterse a pruebas de detección, que anteriormente se perseguían como un delito de desobediencia grave y a partir de 2007 se incluyeron en un tipo penal concreto de los delitos contra la seguridad vial (art. 383 CP) responde a una necesidad de prevención general y especial.

El Derecho Penal actúa aquí como un mecanismo de último recurso ("ultima ratio"), utilizado cuando las herramientas del Derecho Administrativo se muestran insuficientes para disuadir estas conductas y proteger eficazmente la seguridad colectiva

2.2. Principales delitos contra la seguridad vial y su tipificación penal en la actualidad.

El **Título XVII del Libro II** del Código Penal, bajo la rúbrica “De los delitos contra la seguridad colectiva”, dedica su **Capítulo IV** (Artículos 379 a 385 Ter) a los delitos contra la seguridad de. En la actualidad (año 2025) Entre los tipos penales **más relevantes** se encuentran:

Exceso de velocidad punible (art. 379.1 CP): criminaliza la conducción a velocidades extremadamente superiores a las permitidas (por ejemplo, más de 60 km/h en vía urbana o más de 80 km/h en interurbana, a las permitidas reglamentariamente).

Conducción bajo la influencia del alcohol o las drogas (art. 379.2 CP): sanciona la conducción con tasas de alcohol superiores a los límites legales o bajo el efecto de sustancias estupefacientes. También establece el delito por conducir con tasas de alcohol en aire aspirado superiores a 0,60 mg/l de aire espirado.

Conducción temeraria (art. 380 CP): se refiere a la conducta del conductor que, conduce con temeridad manifiesta y pusiere en concreto peligro la vida o la integridad de las personas,

Conducción con manifiesto desprecio por la vida de los demás (Art. 381 CP)

Se refiere al conductor que realice la conducta del artículo 380, pero en este caso con manifiesto desprecio por la vida de los demás,

Abandono del lugar de los hechos tras causar un accidente (Art. 382 Bis)

castiga al conductor que tras causar un accidente, y fuera de los supuestos del delito de omisión del deber de socorro (Art. 195 CP) abandonara el lugar del accidente, pero sólo en los casos en los que fallecieren una o varias personas o en el que se les causare alguna de las lesiones a que se refieren los artículos 147.1, 149 y 150

Negativa a someterse a pruebas de alcoholemia o drogas (art. 383 CP):

criminaliza la negativa a colaborar con los agentes de la autoridad cuando exigen las pruebas legalmente previstas

Conducción sin permiso o licencia (art. 384 CP): penaliza la conducción de

un vehículo sin haber obtenido nunca el permiso, o con pérdida de vigencia del mismo por pérdida total de puntos, o tras haberle sido retirado por sentencia penal.

Creación de grave riesgo para la circulación (art. 385 CP): engloba conductas

como colocar obstáculos en la vía, derramar sustancias deslizantes o no restablecer la seguridad después de un accidente.

2.3 Las diversas reformas de los delitos contra la seguridad vial realizadas en el Código Penal

Desde su inclusión en 1995, los delitos contra la seguridad vial han sido objeto de varias reformas legislativas. Estas reformas han tenido como objetivo adaptar

la respuesta penal a los cambios sociales, tecnológicos y culturales, así como mejorar la eficacia de la normativa.

Una de las reformas más significativas fue la **Ley Orgánica 15/2007**⁵, que introdujo modificaciones sustanciales en los artículos 379 y 384, y endureció las penas asociadas a estos delitos. En esta reforma, se amplió la posibilidad de aplicar penas privativas de libertad y se redujo el umbral para considerar la conducción bajo los efectos del alcohol como delito.

Posteriormente, la **Ley Orgánica 5/2010**⁶ y la **Ley Orgánica 1/2015**⁷ ambas de reforma del Código Penal, incidieron también en estos preceptos, mejorando su redacción y adecuando las penas a los principios de proporcionalidad. En particular, la reforma de 2015 consolidó la idea de la seguridad vial como bien jurídico autónomo digno de protección penal, y se introdujeron medidas más eficaces para perseguir la reincidencia.

En 2019 se incluyó un nuevo tipo penal, a través de la **Ley Orgánica 2/2019**⁸ de 1 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor y sanción del abandono del lugar del accidente, incluyendo un nuevo tipo penal en el artículo 382 Bis. Este delito sanciona la reprochabilidad por el abandono del lugar del accidente, de quien sabe que deja atrás a alguien que pudiera estar lesionado o incluso fallecido, la falta de solidaridad con las víctimas, penalmente relevante por la implicación directa en el accidente previo al abandono. Esta nueva regulación también trajo consigo la modificación de los artículos 142 y 152 del Código Penal.

En 2022 se realizó la última reforma hasta la fecha de los delitos contra la seguridad vial, a través de la **Ley Orgánica 11/2022**⁹, de 13 de septiembre, de modificación del Código Penal en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor. Concretamente para objetivizar la nueva conducta del artículo 382 Bis introducida en 2019. Así, la finalidad es reforzar el

⁵ «BOE» núm. 288, de 1 de diciembre de 2007, páginas 49505 a 49509

⁶ «BOE» núm. 152, de 23 de junio de 2010, páginas 54811 a 54883

⁷ «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27061 a 27176

⁸ «BOE» núm. 53, de 2 de marzo de 2019, páginas 20278 a 20281

⁹ «BOE» núm. 221, de 14/09/2022

espíritu que animó la reforma de 2019 y establecer ope legis que, en todo caso, si el juez o tribunal determinan que hubo una imprudencia conduciendo un vehículo a motor o ciclomotor concurriendo una infracción grave de las normas de circulación de vehículos a motor y seguridad vial y, como consecuencia derivada de esta infracción, se produjo la muerte o lesiones relevantes, la imprudencia ha de ser calificada, como mínimo, como imprudencia menos grave, pero nunca como leve si las lesiones son relevantes o se causa la muerte, de modo que se considere objetivamente delito si el causante comete una infracción calificada como grave por el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

También, con la reforma de la Ley **Orgánica 11/2022** se se efectúan los siguientes **cambios**:

1.- Se desglosa la pena por la imprudencia menos grave para fijar una pena menor (multa de 1 a 2 meses) si el resultado es lesión del art. 147.1 CP (necesitan tratamiento médico o quirúrgico y no son invalidantes, pero sí relevantes) y multa de 3 a 12 meses, si el resultado es de lesiones del art. 149 (pérdida o inutilidad de un órgano o miembro principal, o de un sentido, la impotencia, la esterilidad, una grave deformidad, o una grave enfermedad somática o psíquica) y del art. 150 CP (pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro no principal, o la deformidad). La consecuencia es que el primero de los supuestos se juzgue en un juicio de delitos leves donde no sea preceptivo estar asistido de abogado y procurador.

2.- En delitos de imprudencia menos grave la sanción de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores pasa a ser preceptiva, como en todos los delitos contra la seguridad vial.

3. Se modifica la Ley de Tráfico (art. 85.1 RDLeg. 6/2015, de 30 de octubre) para establecer la obligatoriedad para la policía de poner siempre en conocimiento del juez, junto con el atestado, los hechos derivados de infracciones de tráfico con resultado de lesión o muerte.

4.- El delito del artículo 142.2 CP (causar la muerte por imprudencia menos grave cometido con vehículo) será público, es decir, ya no se exigirá denuncia de la persona agraviada o de su representante legal, de modo que el juez de oficio pueda proceder a investigar los hechos directamente.

5.- Se modifica la redacción del delito de abandono del lugar del accidente del art. 382 bis CP. En lugar de remitirse a las lesiones del art. 152.2 CP que, a su vez, reenviaba a las de los arts. 147.1, 149 y 150 CP, el propio artículo 382 bis CP se refiere concretamente a estos tres últimos artículos. La diferencia es que esas lesiones ya no tienen que producirse por imprudencia menos grave, requisito que prevé el art. 152.2 CP, al que ya no hay remisión.

2.4. Diferencias entre infracciones administrativas y delitos en materia vial

La delimitación entre infracción administrativa y delito en el ámbito de la seguridad vial presenta una importancia capital, tanto desde el punto de vista dogmático como práctico. Esta distinción se fundamenta en el principio de intervención mínima del Derecho Penal y en el carácter residual que debe ostentar la respuesta penal respecto de la administrativa.

Desde un punto de vista sustantivo, el criterio diferenciador se encuentra en el grado de afectación del bien jurídico protegido. Las infracciones administrativas sancionan conductas que perturban el orden vial de forma leve o moderada, mientras que el delito se reserva para conductas que generan un riesgo concreto o abstracto de especial intensidad para la vida, integridad física o seguridad colectiva.

Asimismo, el Derecho Administrativo se caracteriza por la presunción de veracidad de los agentes de la autoridad, tal y como establece el **artículo 88 del**

RDL 6/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tráfico, al establecer que las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la regulación del tráfico tendrá valor probatorio, la tramitación simplificada del procedimiento y la imposición de sanciones pecuniarias, retirada de puntos o suspensión temporal del permiso de conducción. En contraposición, el proceso penal implica la plena garantía jurisdiccional, con intervención de juez o tribunal, derecho de defensa, presunción de inocencia y la posibilidad de imponer penas privativas de libertad o inhabilitación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ha reiterado la vigencia del **principio non bis in idem**, que impide la doble sanción por unos mismos hechos cuando concurren identidad de sujeto, hecho y fundamento. En caso de solapamiento, la jurisdicción penal prevalece, debiendo archivar el procedimiento administrativo sancionador.¹⁰ Así se deduce también del artículo **85 del RDL 6/2015** por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tráfico, al decir que “Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones.”

Si se compara el tenor literal de los preceptos penales en materia de seguridad vial del **Capítulo IV, Título XVII del Código penal**, con las infracciones recogidas en los artículos **76 y 77 de Real Decreto Legislativo 6/2015**, de 30 de octubre, donde se describen las infracciones administrativas graves y muy graves, se concluye fácilmente que existen elementos en común, apreciándose incluso en algunos casos un claro solapamiento. Estas coincidencias en la redacción obligan a averiguar en qué radica la diferencia entre el supuesto de hecho, el tipo objetivo, de cada tipo delictivo y el de su correlativa infracción administrativa.

¹⁰ El Tribunal Constitucional ha reconocido la vigencia del principio non bis in idem desde sus primeras sentencias, aunque el texto constitucional no lo contemplase de modo expreso. El reconocimiento se ha efectuado en su doble condición de garantía material (STC 2/1981, de 30 de enero) y procesal (STC 77/1983, de 3 de octubre),

DUALIDAD DE TIPIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL.

1). La conducción con exceso de velocidad.

Tipificado en el **artículo 379.1 del Código Penal**, regula las condiciones que se tienen que dar para que se consume la infracción del tipo: "El que condujere un vehículo de motor o ciclomotor a velocidad superior en sesenta kilómetros por hora en vía urbana o en ochenta kilómetros por hora en vía interurbana a la permitida reglamentariamente.

Este tipo penal debe remitirse, como norma penal en blanco, a lo regulado en la LTSV, en lo relativo a los límites de velocidad, regulados en el **Título II, Capítulo II, artículo 21, y en el Anexo I "conceptos básicos" del 65 al 73**, en lo relativo al tipo de vía. Asimismo, es de aplicación lo regulado en el RGCIR, respecto a los límites de velocidad en función del vehículo y la vía.

El tipo penal establece que el hecho típico consiste en "El que condujere un vehículo de motor o ciclomotor a velocidad superior en sesenta kilómetros por hora en vía urbana o en ochenta kilómetros por hora en vía interurbana a la permitida reglamentariamente".

Por lo tanto, será infracción penal cuando, conduciendo un vehículo de motor o ciclomotor por una vía pública o terreno privado usado por una colectividad indeterminada de usuarios, se supere la velocidad establecida para el tipo de vía (urbana, interurbana o las específicas fijadas por señal) en sesenta kilómetros por hora en la vía urbana y en ochenta kilómetros por hora en la interurbana.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, la nueva ley de tráfico de 2022 eliminó la posibilidad de superar en 20 km/h la velocidad máxima permitida en carreteras convencionales cuando se fuera a efectuar un adelantamiento. Las infracciones y su sanción, dependerá de la velocidad a que se circule en relación con la velocidad máxima permitida en la vía, que queda reflejado perfectamente en la tabla ilustrativa siguiente.

Tabla ilustrativa de multas y puntos que se pierden por exceso de velocidad:

	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	multas
Sin puntos	21 40	31 50	41 60	51 70	61 90	71 100	81 110	91 120	101 130	111 140	121 150	100 €
2 puntos	41 50	51 60	61 70	71 80	91 110	101 120	111 130	121 140	131 150	141 160	151 170	300 €
4 puntos	51 60	61 70	71 80	81 90	111 120	121 130	131 140	141 150	151 160	161 170	171 180	400 €
6 puntos	61 70	71 80	81 90	91 100	121 130	131 140	141 150	151 160	161 170	171 180	181 190	500 €
6 puntos	71 en adelante	81 en adelante	91 en adelante	101 en adelante	131 en adelante	141 en adelante	151 en adelante	161 en adelante	171 en adelante	181 en adelante	191 en adelante	600 €

 GRAVES
 MUY GRAVES

2). La conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, o de bebidas alcohólicas, así como de una tasa de alcohol superior a la de referencia.

La ingesta de alcohol, así como el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o psicotrópicos pueden llegar a provocar en el conductor una minoración de sus reflejos y, por ende, la posibilidad de producción de un accidente. El Código Penal regula en su **artículo 379.2** este tipo de conductas, tipificando que "El que condujere un vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas. En todo caso será condenado con dichas penas el que condujere con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,60 miligramos por litro o con una tasa de alcohol en sangre superior a 1,2 gramos por litro".

Encontramos sentencias que acreditan lo que decimos, tales como “*STS 912/2021) o drogas (STS 38/2022) produce una merma evidente de los reflejos, coordinación y atención del conductor(....)Esa merma es suficiente para alterar la capacidad de conducción, generando un riesgo alto de accidente.*”

Podemos apreciar en este tipo penal **dos infracciones diferenciadas**

Por un lado, la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y, de otro lado la conducción con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0 '60 mg/1 aire espirado o

de 1'2 g/l de sangre. En el inciso primero del artículo 379.2, la infracción penal se consuma cuando el agente encargado de la instrucción del atestado acredita la influencia del alcohol, las drogas tóxicas, las sustancias psicotrópicas o estupefacientes en la conducción realizada.

En el ámbito sancionador administrativo, la acción de conducir habiendo consumido alcohol por encima de 0.25 mg/l en aire espirado, está considerado como infracción muy grave, encontrando que ahí tiene distinta aplicación según la tasa de alcohol en aire espirado o dar positivo en prueba de drogas al conducir:

- Más de 0.50 mg/l: Tiene una sanción de 500 y una pérdida de 6 puntos.
- Más de 0.30 mg/l en noveles y profesionales: Tiene una sanción de 500 y una pérdida de 6 puntos.
- Más de 0.25 mg/l: Tiene una sanción de 500 y una pérdida de 4 puntos.
- Más de 0.15 mg/l en noveles y profesionales: Tiene una sanción de 500 y una pérdida de 4 puntos.
- Conducir habiendo consumido estupefacientes, psicotrópicos y estimulantes tiene una sanción de 1000€, y la retirada de 6 puntos del carné de conducir.

3). La conducción temeraria.

El delito de conducción temeraria se regula en el **artículo 380 del CP**, el cual dice: "El que condujere un vehículo a motor o ciclomotor con temeridad manifiesta y pusiere en concreto peligro la vida o la integridad de las personas".

Para poder definir el tipo penal deberemos primero conceptualizar que entendemos por realizar una conducción con temeridad manifiesta. La conducción temeraria implica un comportamiento excesivamente imprudente y arriesgado, realizado con la certeza de que se está creando un peligro. El tipo penal precisa que la conducción realizada sea con temeridad manifiesta, es decir, que sea claramente visible y entendible para los demás que esa conducta es claramente contraria a las normas de tráfico más elementales, tal como refiere (Conde, 2022), en su manual de Derecho Penal. Parte Especial.

Asimismo, deberá darse la puesta en concreto peligro la vida o la integridad de los demás, siendo esta cuestión la que nos permite diferenciar la infracción administrativa de la infracción penal, y en caso de no darse esta puesta en concreto peligro, estaríamos ante la infracción administrativa del RGCIR ya referida, siempre y cuando no tuviera encaje como infracción penal del referido **artículo 380.2 CP.**, es decir, que no haya puesto en concreto peligro la vida o integridad.

No debemos olvidar que el citado **artículo 380.2** hace referencia a que hay dos cuestiones, que; en caso de acreditarse de manera conjunta, hacen que la conducción se repunte como manifiestamente temeraria, léase:

Si se dan de manera conjunta una conducción de vehículo de motor o ciclomotor con una tasa de alcoholemia superior a 0'60 mg/l de aire espirado (o de 1'2 g/l de sangre), una velocidad que supere los límites establecidos para vías urbanas en 60 km/h o de 80 km/h en vía interurbana y además existe concreto peligro la vida o la integridad de los demás, dicha conducta automáticamente se considera conducción manifiestamente temeraria.

En la rama de derecho administrativo, la conducción temeraria está tipificada como falta muy grave, siendo sancionada con una multa de 500 euros y la pérdida de 6 puntos del carné de conducir.

4). La conducción temeraria con manifiesto desprecio de la vida de los demás

Existe un tipo agravado de la conducción temeraria que se regula en el artículo 381 CP. Requiere, en su primer numeral, no solo la puesta en concreto peligro de la vida o la integridad física de los demás, sino que también exista en la conducción realizada un manifiesto desprecio por la vida de los demás.

Como ejemplo de dichas conductas, encontramos los denominados "conductores kamikazes", cuestión que provocó la reforma operada por la LO 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de Seguridad Vial, y la inclusión del artículo 381, sustituyendo el concepto de "con consciente desprecio", por el de

"manifiesto desprecio", a los efectos lograr una mayor precisión jurídica y, una mejor nitidez y objetividad a la hora de la valoración de la prueba.

Igualmente, el tipo penal recoge la posibilidad que se realice la conducta descrita (conducción temeraria con manifiesto desprecio de la vida de los demás), pero no llegue a poner en concreto peligro la vida o la integridad de las personas, por lo que prevé una pena inferior. Existen dos factores que la jurisprudencia entiende que deben darse para que se consume el tipo de conducción temeraria con manifiesto desprecio por la vida de los demás, "STS 251/2020, de 27 de mayo o STS 103/2023, de 16 de febrero", que son "la existencia de un total y absoluto desprecio de las normas de tráfico más elementales" y "que dicha acción sea manifiesta para terceros poniendo en concreto peligro la vida de los demás (art. 381.1).

La infracción administrativa recoge el supuesto de conducción temeraria, independientemente de si existe una puesta en concreto peligro de la vida o integridad de los demás: Art. 3.2 RGCIR infracción muy grave, sancionada con multa de 500 € y retirada de 6 puntos.

En aplicación de este principio, el artículo 74 de la Ley de Seguridad Vial aclara que, cuando una acción pueda ser constitutiva de delito, se estará a lo dispuesto en el artículo 85, en virtud del cual, la autoridad administrativa que haya iniciado el procedimiento sancionador deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal y suspender las actuaciones administrativas, a la espera del resultado del proceso penal.

Si el procedimiento penal acaba con sentencia condenatoria, se archivará el procedimiento administrativo. En caso de que termine con sentencia absolutoria (no basada en la inexistencia del hecho), se podrá continuar o iniciar el procedimiento sancionador administrativo, en el que se deberá respetar la declaración de hechos.

5). El abandono del lugar del accidente.

Este delito aparece con la reforma operada por **la LO 2/2019**, de 1 de marzo, de reforma de la LO 10/1995 del Código Penal, siendo posteriormente modificado

por la **LO 1/2022**, de 13 de septiembre, de modificación del Código Penal en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor.

Con la regulación anterior a estas modificaciones, las acciones en las cuales un conductor, tras provocar un accidente, abandonaba el lugar de los hechos dejando a la víctima sin ser socorrida (desamparada y en peligro manifiesto y grave), eran castigadas por infracción del artículo 195 del CP.

Sin embargo, la dificultad a la hora de aplicar este precepto, radicaba en la necesidad de probar que la víctima que no era socorrida por el autor del accidente, había quedado debido quedar desamparada y en peligro manifiesto y grave.

Estas reformas, con la inclusión del **artículo 382 bis** y su posterior modificación por la **LO 11/2022**, de 13 de septiembre, permite que caso de abandonar el lugar del accidente, habiendo causado alguna de las lesiones tipificadas en los artículos 147.1, 149 ó 150 del CP, o incluso su fallecimiento, se castigue como delito de abandono del lugar del accidente.

Sin embargo, si quedase acreditado que el responsable del accidente, tras abandonar el mismo sin socorrer a la persona, la hubiere dejado desamparada y en peligro manifiesto y grave, será de aplicación preferente el artículo 195 CP frente a la nueva regulación recogida en el artículo 382 bis apartado 1 del CP. La infracción y sanción administrativa de un conductor a la fuga tras accidente que no reúna los elementos del tipo penal, será de 200 euros. La reducida cuantía de la multa hace que muchos conductores implicados en un accidente decidan darse a la fuga, confiando en que, en el peor de los casos, una vez sean identificados más adelante, deberán hacer frente a esta sanción económica a cambio de no enfrentarse, por ejemplo, a un test de alcohol que pueda aumentar la cuantía o incluso arriesgarse a ser condenado a prisión.

6). La negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia y drogas.

Regulada en el **artículo 383 CP**, sanciona la negativa de los conductores de vehículos de motor o ciclomotores, a someterse a las pruebas de detección de

alcohol y de presencia de drogas tóxicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes Este tipo penal entra en conflicto con la norma de infracción administrativa del artículo **21.d del RGCIR**, el cual establece la obligatoriedad de someterse a las pruebas referidas, sancionando además como infracción muy grave su incumplimiento.

Por lo tanto, la norma administrativa adquiere un carácter residual, siendo aplicada en el caso de los ciclistas, conductores de vehículos de tracción animal, debido a que, en el supuesto de conducción de un vehículo de motor o ciclomotor, estaríamos ante la infracción penal.

Anteriormente, estas negativas eran sancionadas por infracción penal del **artículo 556 CP**, el cual regula la desobediencia, pero gracias a la reforma operada por la **LO 15/2007**, de 30 de noviembre, paso a formar parte como delito autónomo tipificado en el **artículo 383 CP**.

7). La conducción sin permiso, saldo de puntos agotado o suspendido por autoridad judicial.

Se considera delito cuando se conduce un vehículo, concurriendo alguna de estas **causas**:

- La pérdida de vigencia del permiso de conducción por agotamiento del saldo legal de puntos.
- Pérdida del permiso de conducir por decisión judicial.
- No tener carné de conducir y circular conduciendo un vehículo.

El legislador quiso sustituir una infracción administrativa por una penal, y lo hizo con la reforma operada por la mencionada **LO 15/2007**, tipificado como delito en el artículo 384 varias conductas, **como son**:

- El conducir un vehículo de motor o ciclomotor, sin haber obtenido nunca permiso o licencia de conducción. Por lo tanto, si el infractor posee algún tipo de permiso, aunque sea de otro país, no existirá infracción penal.

- El conducir habiendo agotado el saldo de puntos. El Real Decreto Legislativo **6/2015 (LTSV)**, derogó la anterior norma que regulaba el permiso y licencia de conducción por puntos, pasando en la actualidad a estar regulado en la citada LTSV Anexos II y III. Por lo tanto, se deberá no solo acreditar que el conductor tiene el saldo de puntos agotado, sino que ha sido debidamente notificada su pérdida mediante la resolución del correspondiente expediente administrativo iniciado por la Jefatura de Tráfico.
- El conducir un vehículo de motor o ciclomotor habiendo sido privado cautelar o definitivamente del permiso o licencia por la autoridad judicial. En cualesquiera de estos supuestos nos encontraríamos ante una infracción penal, si bien conviene **matizar algunos aspectos:**

1. La sentencia de privación del permiso de conducir dictada por la Autoridad Judicial debe ser firme y, en el caso de la privación cautelar la medida debe estar aun en vigor.
2. La pérdida de vigencia del permiso por haber agotado el saldo total de puntos debe haber sido notificada de manera fehaciente al infractor y, por ende, este ser conocedor de dicha circunstancia, en caso contrario podría producirse indefensión
3. La persona que sea investigada por no haber obtenido nunca permiso o licencia de conducción, en caso de poder acreditar la existencia del mismo, obtenido siempre con anterioridad a la instrucción de la causa, podrá solicitar el archivo de la misma, si queda acreditada la existencia de aquel.

Por lo tanto, tenemos que el legislador en lo relativo a la conducción de un vehículo de motor o ciclomotor sin haber obtenido nunca permiso o licencia, ha querido imponer un reproche penal a algo que ya tenía cabida en la normativa administrativa, sancionando conductas que podrían tener su reproche administrativo, o en su caso en otras infracciones penales, lo que evidencia una intención de ampliar el número de infracciones, aumentando su penalidad.

El "hermano menor" dentro de los distintos tipos de delitos en el contexto de la seguridad vial, lo encontramos en el **artículo 385 CP**, en el que se abordan diversas conductas que suponen la creación de un grave riesgo para la circulación. **Dos son las conductas que se recogen:**

"1.^a Colocando en la vía obstáculos imprevisibles, derramando sustancias deslizantes o inflamables o mutando, sustrayendo o anulando la señalización o por cualquier otro medio.

2.^a No restableciendo la seguridad de la vía, cuando haya obligación de hacerlo."

Podemos reconsiderar, que en muchos supuestos que afectan a cambios, o anulación de señalizaciones, la punición de dichas conductas puede ser más adecuado realizarlo a través de la vía del derecho administrativo, como ilícito de esta naturaleza que desde el marco del derecho penal, dado que siempre plantea mayores dificultades de valoración la concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que exige el tipo penal en el delito de colocación de obstáculos en la vía del **artículo 385 del CP**, así como la aplicación del principio de intervención mínima del derecho penal.

CAPÍTULO 3: LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DEL DERECHO PENAL EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD VIAL

3.1. Concepto de administrativización del derecho penal

El empleo del Derecho penal en ámbitos tradicionalmente reservados al Derecho administrativo, especialmente en lo relativo a la gestión de riesgos derivados de la complejidad técnica de las sociedades actuales, relegando el principio de intervención mínima, es una manifestación del fenómeno denominado "expansión" del Derecho penal.

Como afirma SILVA SÁNCHEZ, “el Derecho penal se ha convertido en un derecho de gestión (punitiva) de riesgos, y en ese sentido se ha administrativizado”¹¹

Esta “administrativización” se refleja en primer lugar en el adelantamiento de la intervención penal en un esfuerzo preventivo para impedir que determinados riesgos se traduzcan en lesión, dando lugar a una proliferación de delitos de peligro, caracterizados porque no precisan de la producción de un daño para su consumación.

Por tanto, el concepto de administrativización del Derecho Penal hace referencia al fenómeno por el cual el legislador recurre al Derecho Penal para intervenir en ámbitos históricamente gestionados por el Derecho Administrativo, especialmente en aquellos relacionados con la gestión de riesgos sociales. Esta inversión de roles implica una utilización del Derecho Penal con finalidades preventivas, típicamente administrativas, que en ocasiones se aleja de su configuración tradicional como último recurso del ordenamiento (*ultima ratio*) y de su vocación retributiva basada en la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos concretos.

A diferencia de la idea clásica en la que el Derecho Penal se activa ante hechos de resultado lesivo concreto, la administrativización se caracteriza por la anticipación del castigo frente a conductas meramente peligrosas o infractoras de normas de comportamiento impuestas por la Administración. En estos casos, el Derecho Penal opera como un mecanismo de refuerzo normativo ante el incumplimiento de deberes previamente establecidos por el Derecho Administrativo, sobre todo en sectores como la seguridad vial, el medio ambiente, la salud pública, el urbanismo o la seguridad laboral.

Desde esta perspectiva, la administrativización del Derecho Penal no implica tanto la expansión del Derecho Administrativo sancionador, como su contrario: la penetración del Derecho Penal en materias reguladas por la Administración, utilizando el tipo penal como medio para asegurar el cumplimiento de normas

¹¹ SILVA SÁNCHEZ, J.M.; *La Expansión del Derecho penal*, 2ª ed., 2001, p. 123 y 127.

técnicas o reglamentarias. Esta dinámica ha sido especialmente visible en el ámbito de la seguridad vial, donde la criminalización de conductas como el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol o la conducción sin permiso tiene más que ver con la infracción de deberes de cuidado general que con la producción efectiva de daños.

Doctrinalmente, se relaciona este fenómeno con la evolución hacia un Derecho penal del riesgo, en el que el foco ya no está en el daño causado sino en el potencial lesivo de ciertas conductas, lo que permite al legislador justificar la penalización con fines preventivos. Este giro hacia lo administrativo se evidencia también en la técnica legislativa empleada: tipos penales abiertos o en blanco que remiten a normas administrativas, sanciones simbólicas que replican la lógica de las multas administrativas y procedimientos que, en ocasiones, erosionan las garantías propias del proceso penal.

Citamos **diversos autores** que definen esta doctrina.

- a) **Pablo J. Cuesta Pastor (Universidad de Murcia)**¹² En su obra La prevención sin riesgo en derecho sancionatorio: “fenómenos de prevención sin riesgo ... han traspasado la frontera del Derecho sancionatorio administrativo para instalarse en el Derecho penal ... se están extendiendo los delitos de peligro abstracto o, incluso, los aún más criticables delitos obstáculo” “es evidente que la ‘seguridad del tráfico’ ... exige ... la técnica del delito de peligro abstracto puesto que no podemos asumir ... ‘riesgo permitido’”
- b) También **Mendoza Buergo, B.** El Derecho Penal en la sociedad del riesgo. Defiende esta doctrina.

La actual configuración de los delitos contra la seguridad vial, sobre todo a partir **de los nuevos tipos penales creados por la Ley Orgánica 15/2007, aparece, en** opinión de una buena parte de la doctrina¹³, como ejemplo paradigmático de la administrativización del Derecho penal, constituyendo esta una de las

¹² Cuesta Pastor, P. J. La prevención sin riesgo en derecho sancionatorio. Universidad de Murcia

¹³ SILVA SÁNCHEZ, J.M.; La Expansión del Derecho penal, 2ª ed., 2001, p. 123 y 127.

Bernardo del Rosal Blasco, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ARTÍCULOS
ISSN 1695-0194

Raquel Montaner Fernández, Profesora Derecho Penal. Universidad Pompeu Fabra. DA. Revista de Documentación Administrativa nº 284-285, mayo-diciembre 2009, pp. 305-322 ISSN: 0012-4494

manifestaciones más evidentes del fenómeno expansivo que se viene apreciando en ese sector del ordenamiento jurídico

En definitiva, la administrativización del Derecho Penal conlleva una transformación profunda del modelo clásico del ius puniendi, en el que se difuminan las fronteras entre las funciones coercitivas del Estado y se produce una suerte de contaminación funcional entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. Esta evolución plantea serios desafíos teóricos y prácticos, en términos de legitimidad del castigo, de respeto al principio de legalidad penal, y de garantía de los derechos fundamentales del ciudadano.

Estos desafíos teóricos y prácticos los podemos resumir en el siguiente cuadro:

Tipo de desafío	Explicación
Teóricos	Se rompe el modelo penal clásico; se diluyen los límites entre sanción penal y administrativa.
Legitimidad del castigo	El castigo se percibe como desproporcionado o injustificado si se automatiza.
Legalidad penal	Riesgo de tipos penales vagos, pérdida de claridad en la ley.
Garantías fundamentales	Reducción de garantías procesales y derechos del ciudadano.

3.2. El papel de la Administración en la sanción de conductas viales

La Administración Pública desempeña un papel nuclear en la detección, instrucción y sanción de conductas que afectan a la seguridad vial, tanto en el marco del Derecho Administrativo sancionador como en su colaboración instrumental con el Derecho Penal. Esta intervención se enmarca dentro del

ejercicio del ius puniendi estatal, en el que la Administración asume una doble dimensión: como titular directa del poder sancionador en el ámbito administrativo, y como colaboradora necesaria del poder judicial penal en la fase preprocesal o de ejecución de penas.

A) La potestad sancionadora administrativa en materia de tráfico

En el ámbito administrativo, el poder sancionador se legitima en virtud del principio de autotutela de la Administración y se ejerce de acuerdo con los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y presunción de inocencia, reconocidos tanto en el artículo 25 de la Constitución Española como en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En materia de tráfico y seguridad vial, la Administración actúa principalmente al amparo del Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y su normativa de desarrollo.

Las autoridades administrativas competentes para la imposición de sanciones viales son fundamentalmente la Dirección General de Tráfico (DGT), las Jefaturas Provinciales de Tráfico, así como los ayuntamientos y comunidades autónomas con competencias transferidas. Estas entidades ejercen la potestad sancionadora respecto de infracciones leves, graves y muy graves que, sin constituir delito, suponen una vulneración de los deberes de diligencia en la conducción o de las normas reglamentarias de tráfico.

La respuesta sancionadora administrativa incluye:

- a) Multas económicas (art. 80 y ss. LSV).
- b) Pérdida de puntos del permiso de conducción (sistema por puntos regulado en los arts. 60 y ss. LSV).
- c) Suspensión temporal del permiso de conducir.

d) Inmovilización o retirada del vehículo.

Se trata de un sistema basado en criterios objetivos de peligrosidad y reincidencia, con un fuerte componente preventivo, orientado a modificar comportamientos a través de la gestión de riesgos y la imposición de consecuencias rápidas y efectivas.

B) La Administración como colaboradora del poder judicial penal

Aunque la potestad punitiva penal corresponde en exclusiva a los órganos jurisdiccionales (art. 117 CE), la Administración tiene un papel esencial en la aplicación práctica del Derecho Penal en materia de seguridad vial, especialmente en la fase de detección y prueba de los delitos, y en algunos casos en la ejecución de sanciones penales accesorias.

En este sentido, los cuerpos de seguridad del Estado (Guardia Civil, Policía Nacional, policías autonómicas y locales) son los principales actores administrativos en el ámbito penal vial. **Su función es clave para:**

- a) Detectar y documentar hechos constitutivos de delito (como alcoholemias penales, conducción temeraria o sin permiso).
- b) Levantar atestados policiales que son remitidos al juzgado de guardia o fiscalía.
- c) Someter al presunto infractor a pruebas de alcoholemia o drogas, con todas las garantías necesarias para su validez en juicio.
- d) Custodiar la cadena de custodia de los elementos probatorios técnicos.

Además, en algunos supuestos, la Administración colabora en la ejecución de penas accesorias derivadas de una sentencia penal, como la privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, regulada en el artículo 47 del Código Penal. Dicha pena, una vez firme la sentencia, debe ser ejecutada

por la Administración de Tráfico, quien inscribe su efecto en el Registro de Conductores e Infractores y procede a su cumplimiento material.

C) Interdependencia y coordinación entre las dos esferas sancionadoras

Existe, por tanto, una interdependencia operativa entre la sanción administrativa y la penal en materia de seguridad vial. La Administración actúa como puente entre ambas jurisdicciones, siendo la primera instancia de control de la legalidad en carretera y el filtro previo a la eventual judicialización de los hechos.

Este papel fronterizo exige una estrecha coordinación entre los órganos administrativos y judiciales, especialmente para garantizar que no se incurra en duplicidades sancionadoras ni se vulneren los derechos fundamentales del infractor, tal como exige el principio non bis in idem. Por esta razón, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la propia normativa de tráfico prevén mecanismos de suspensión del procedimiento administrativo cuando exista causa penal abierta por los mismos hechos, así como comunicaciones formales entre la DGT y los juzgados de instrucción.

Esta coordinación la encontramos plasmada legalmente en el **artículo 85 del RDL 6/2015** de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece “ Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y **acordará la suspensión de las actuaciones.**”

En suma, la Administración es un actor central en la configuración del modelo sancionador vial español. En el plano administrativo, actúa con autonomía y criterios de eficacia preventiva. En el plano penal, colabora como auxiliar técnico del proceso judicial, aportando elementos probatorios y ejecutando sanciones accesorias. Esta doble dimensión refuerza el carácter mixto y complejo del control punitivo en materia de seguridad vial.

3.3. La convivencia entre sanciones administrativas y penales: problemas y controversias

La coexistencia de sanciones penales y administrativas en el ámbito de la seguridad vial plantea importantes cuestiones jurídicas, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica como de las garantías procesales. En particular, uno de los principales problemas es el riesgo de ne bis in idem, es decir, la imposición de dos sanciones por los mismos hechos, vulnerando el principio ne bis in idem consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución Española y en diversos tratados internacionales (como el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Aunque el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han establecido que pueden coexistir sanciones penales y administrativas siempre que recaigan sobre bienes jurídicos distintos o respondan a finalidades diferenciadas (por ejemplo, seguridad vial vs. orden público), en la práctica esta distinción resulta difusa. Un ejemplo paradigmático es el de la conducción bajo los efectos del alcohol, donde una tasa inferior a 0,60 mg/l se sanciona administrativamente, pero cuando se supera dicho límite, se convierte en delito (art. 379.2 del Código Penal), incluso aunque no haya existido un peligro concreto.

Otro conflicto frecuente es el de la duplicidad de procedimientos: en ocasiones, la misma conducta da lugar al inicio de un procedimiento penal y de uno administrativo simultáneamente, lo que genera inseguridad jurídica y disfunciones procesales. La jurisprudencia ha intentado paliar estos efectos mediante la aplicación del principio de preferencia del orden penal, en virtud del cual se suspende el procedimiento administrativo mientras se resuelve el penal, aunque no siempre se aplica de forma coherente. Ya desde el año 1999 nuestro Tribunal Constitucional, en su **sentencia 177/1999** estableció la importancia de

respetar el principio “ne bis in idem” y la imposibilidad de aplicar la doble punibilidad penal/administrativa sancionadora¹⁴

Asimismo, existen problemas de proporcionalidad: algunas sanciones administrativas (por ejemplo, la pérdida de todos los puntos del carné y la imposibilidad de conducir durante meses) pueden resultar más gravosas que ciertas penas penales, lo que plantea dudas sobre la idoneidad del modelo mixto actual.

Por último, la instrumentalización del Derecho Penal en materia de seguridad vial ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina penalista,¹⁵ al advertir un uso simbólico del ius puniendi, que en ocasiones responde más a fines de política criminal y presión social que a verdaderos criterios de lesividad o culpabilidad.

CAPÍTULO 4: DIFERENCIAS ACTUALES Y EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRATIVIZACIÓN

4.1. Situación actual del tratamiento penal y administrativo de los delitos viales

La situación actual del tratamiento de las conductas viales en el ordenamiento jurídico español se caracteriza por un modelo mixto o dual en el que coexisten, con intersecciones y zonas grises, tanto el Derecho Administrativo sancionador como el Derecho Penal, en función de la gravedad, reiteración o peligrosidad social del comportamiento del conductor. Este sistema ha sido fuertemente influenciado por el fenómeno de la administrativización del Derecho Penal, que ha producido una aproximación funcional entre ambas esferas sancionadoras, erosionando las fronteras tradicionales entre delito e infracción.

¹⁴ Francisco Puerta Seguido. DA. Revista de Documentación Administrativa nº 284-285, mayo-diciembre 2009, pp. 219-251 ISSN: 0012-4494

¹⁵ Jesús-María Silva Sánchez (La expansión del derecho penal)

Cancio Meliá, M. (2016). Manual de introducción al Derecho Penal (5ª ed.). Tirant lo Blanch.(páginas 120-130)

A) Delimitación normativa del sistema dual

El régimen sancionador en materia de seguridad vial se articula sobre **dos grandes cuerpos normativos**:

1.- El Código Penal (arts. 379 a 385 ter), que tipifica como delitos contra la seguridad vial aquellas conductas que, por su peligrosidad intrínseca o su grado de incumplimiento, merecen el reproche penal.

2.- La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015), que sanciona administrativamente infracciones de tráfico en tres niveles: leves, graves y muy graves.

Ambos subsistemas comparten un objetivo común: proteger la seguridad colectiva en el uso de las vías públicas, pero lo hacen desde enfoques y técnicas distintas. Mientras el Derecho Administrativo actúa como mecanismo preventivo y correctivo de masas, el Derecho Penal opera de manera más excepcional, reservándose para aquellos supuestos que implican una mayor antijuridicidad, peligrosidad objetiva o reiteración.

No obstante, la reforma penal de 2007 (Ley Orgánica 15/2007), seguida por la de 2010 y la de 2015, intensificó el tratamiento penal de determinadas conductas viales tradicionalmente sancionadas por vía **administrativa, como**:

- a)** Conducción bajo influencia del alcohol o drogas (art. 379.2 CP).
- b)** Exceso de velocidad por encima de 60 km/h en vía urbana o 80 km/h en interurbana (art. 379.1 CP).
- c)** Conducción sin permiso, por pérdida total de puntos o sin haberlo obtenido nunca (art. 384 CP).
- d)** Negativa a someterse a pruebas de detección (art. 383 CP).
- e)** Conducción temeraria o generadora de grave peligro (art. 380 y 381 CP).

Estas reformas evidencian una tendencia expansiva del Derecho Penal, bajo el discurso de la seguridad ciudadana y la lucha contra la siniestralidad vial, que implica una progresiva penalización de incumplimientos normativos administrativos, aunque no se haya producido un daño efectivo.

B) Efectos de la administrativización del Derecho Penal

Esta evolución normativa representa una clara manifestación de la administrativización del Derecho Penal, entendida en este contexto como la proyección del Derecho Penal sobre conductas típicamente reguladas por el Derecho Administrativo, sobre todo en cuanto al incumplimiento de deberes de cuidado y parámetros técnicos de comportamiento.

El Derecho Penal asume así funciones propias del Derecho Administrativo: prevención general, gestión de riesgos y control de conductas de masa. Esto se traduce en:

- a) Tipos penales de carácter normativo y remisión a reglamentos administrativos (tipos penales en blanco).
- b) Penas que imitan la lógica sancionadora administrativa (retirada del permiso, multas, trabajos en beneficio de la comunidad).
- c) Relevancia central de la actuación administrativa previa para la prueba del delito (atestados, mediciones, informes técnicos).
- d) Judicialización de infracciones con escasa lesividad concreta, pero alta peligrosidad abstracta.

Esta penetración del Derecho Penal en la gestión normativa del tráfico **plantea varios problemas jurídicos:**

- a) Desdibujamiento del principio de intervención mínima y de la tradicional separación entre ilícito penal y administrativo.
- b) Riesgo de excesiva juridificación del tráfico vial, con una sobrerreacción penal a conductas de riesgo bajo.

- c) Utilización simbólica o instrumental del Derecho Penal, como mensaje de intolerancia institucional, más que como herramienta de reproche proporcional.

C) Dinámica judicial y administrativa en la práctica

En la praxis, las autoridades administrativas (Guardia Civil de Tráfico, policías locales y autonómicas) desempeñan un rol fundamental en la activación del procedimiento penal: elaboran atestados, realizan mediciones (tasas de alcoholemia o velocidad) y proponen la incoación de diligencias judiciales. Por ejemplo, en un accidente de tráfico, su actuación es la **siguiente**:

- a) **Recopilación de Datos:** Los agentes toman nota de las circunstancias del incidente, incluyendo la ubicación, la hora y las condiciones ambientales. También interrogan a testigos y a los involucrados en el suceso.
- b) **Documentación Gráfica:** Para complementar la información escrita, suelen tomar fotografías del lugar del incidente, de los vehículos involucrados y de cualquier evidencia relevante.
- c) **Elaboración del Informe:** Todo esto se recoge en un atestado, que es un documento oficial que resume lo ocurrido y servirá como base para cualquier acción penal posterior.

La Fiscalía también ha adoptado un enfoque proactivo, especialmente en la persecución de conductas reincidentes o peligrosas, bajo el principio de oportunidad reglada.

Por otro lado, las Jefaturas Provinciales de Tráfico continúan aplicando la vía administrativa sancionadora en todos aquellos supuestos que no alcanzan los umbrales penales definidos. En muchos casos, la diferencia entre sanción administrativa o penal es puramente cuantitativa (por ejemplo, el grado de alcohol en sangre) y no cualitativa, lo que genera una zona de penumbra normativa que debe resolverse caso por caso.

D) Retos del sistema actual

El sistema dual actual, aunque efectivo en términos preventivos, **presenta varios desafíos estructurales:**

- a) Ambigüedad en los umbrales entre ilícito penal y administrativo, lo que produce inseguridad jurídica.
- b) Problemas de bis in idem, cuando se superponen sanciones por los mismos hechos (por ejemplo, sanción administrativa por pérdida de puntos y condena penal por conducción sin carné).
- c) Tensiones en la aplicación judicial, derivadas de la sobredimensionada carga de trabajo que implican los delitos viales leves pero numerosos.
- d) Erosión del principio de culpabilidad, al penalizarse en ocasiones conductas peligrosas por su sola infracción técnica, sin necesidad de dolo ni daño.
- e) Debilidad de las garantías procesales en fases administrativas que acaban proyectándose sobre el proceso penal (por ejemplo, impugnación de pruebas obtenidas sin defensa técnica).

En conclusión, la situación actual del tratamiento penal y administrativo de los delitos viales en España refleja un modelo híbrido y en evolución, en el que la administrativización del Derecho Penal ha consolidado un sistema de represión anticipada de riesgos en la circulación vial. Aunque esta estructura ha permitido una respuesta más eficaz y preventiva, requiere un control riguroso de garantías, una delimitación más precisa de competencias y una reflexión crítica sobre el uso simbólico del Derecho Penal en este campo.

4.2. Estadística de los delitos contra la seguridad vial.

Para este apartado se ha usado la publicación oficial de la memoria de la fiscalía general del estado del año 2024, **que establece:**

A) Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de Investigación

Analizamos a continuación el primer indicador estadístico de delincuencia vial, a saber, el de procedimientos judiciales ingresados en el ejercicio 2023 por los delitos de riesgo contra la seguridad vial de los **arts. 379-385 CP (a salvo el delito del art. 382 bis CP** del que no se cuenta con datos según hemos adelantado), que incluyen tanto las diligencias previas de procedimiento abreviado como las diligencias urgentes de juicio rápido. Este primer indicador se corresponde con el volumen de actividad judicial iniciada en el respectivo ejercicio y, al referirse, como ya señalamos, a hechos acaecidos durante el año correspondiente, proporciona un escenario general de los **delitos viales indiciariamente detectados en 2023**, a diferencia de los indicadores de acusaciones y sentencias que, aunque ofrecen un dato más depurado al revelar el resultado de aquella actividad judicial, pueden estar referidos a hechos acaecidos en años precedentes y sentenciados en el año en curso. La evolución del indicador de procedimientos incoados durante el último decenio, incluyendo los datos de 2023, se refleja en la siguiente tabla

Diligencias Previas+ Diligencias Urgentes	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Art. 379.1 CP.	752	818	902	813	842	889	1.562	1.193	1.111	1.455
Art. 379.2 CP	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262	70.674	77.133	68.791
Art. 380 CP	2.384	2.310	2.658	2.761	1.553	2.009	3.050	3.360	3.539	3.418
Art. 381 CP	204	190	204	190	87	207	297	268	267	390
Art. 383 CP	1.884	1.550	1.583	1.819	2.013	2.381	2.252	2.897	3.261	3.017
Art. 384 CP	33.883	31.231	31.262	30.875	36.649	40.670	37.172	47.058	51.431	50.185
Art. 385 CP	396	482	417	379	389	477	489	489	664	742
Total	108.843	97.927	98.203	96.303	110.654	114.672	102.084	125.939	137.406	127.998

16

¹⁶ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

Así, la cifra de procedimientos incoados acusa un notable descenso en 2023 en relación con los datos del pasado año, con alrededor de 9.400 procedimientos ingresados menos que en 2022, descenso porcentual del 6,8%, pero se mantiene en niveles inusitadamente altos, superiores a los de toda la serie histórica, de suerte que, si bien se rompe la situación de repunte advertida en 2022, nos hallamos en presencia del segundo mayor índice de volumen de actividad judicial y, por ello, de delincuencia vial indiciariamente detectada de toda la década. Ahora bien, el comportamiento de este indicador no es homogéneo en las diferentes tipologías delictivas, pues, siguiendo la línea general, experimenta una relevante reducción en el delito de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del art. 379.2 CP (-11%), disminuyendo asimismo, aunque de forma más leve, en la conducción temeraria básica del art. 380 CP (-3%), el delito de negativa a las pruebas de alcoholemia y drogas del art. 383 CP (-7%) y los tres tipos de conducción sin permiso del art. 384 CP (-2%); por el contrario, en fenómeno inverso al general, se incrementa en los tipos delictivos cuantitativamente residuales de los arts. 379.1 (conducción a velocidad típica), 381 (conducción temeraria con manifiesto desprecio por la vida ajena) y 385 CP (creación de un grave riesgo para la circulación), con incrementos porcentuales del 31%, 46% y 12% respectivamente, aunque muy ligeros en términos absolutos.

B) Distribución territorial de sentencias condenatorias

La tendencia global de disminución del ejercicio 2023 en el volumen de condenas es común, en mayor o menor medida, a todos los territorios, con las contadas excepciones de Baleares, en que aumentan ligeramente, y de Canarias, en que lo hacen de forma meramente testimonial. Los mayores descensos en términos absolutos –sin considerar el País Vasco al no disponer de los datos de condenas de Bizkaia– se producen en Andalucía y, especialmente, en Madrid, en que la disminución absorbe todo el incremento producido el pasado año 2022, por lo que la cifra de condenas vuelve en esta comunidad autónoma a sus habituales volúmenes de alrededor de 10.000 sentencias anuales. Así pues, se

mantiene la tradicional distribución territorial de sentencias de condena, en que los primeros puestos de los que se nutre corresponden, por este orden y como viene siendo constante, a Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid.

La siguiente tabla recoge estos datos estadísticos y su **evolución anual**:

Andalucía	81	8.370	481	20	412	7.525	1	16.890 (18.400)	-1.510
Aragón	14	816	25	0	29	587	0	1.471 (1.514)	-43
Asturias	6	1.029	28	1	46	479	0	1.589 (2.027)	-438
I. Baleares	29	2.337	41	1	191	1.291	0	3.890 (3.626)	+264
I. Canarias	22	2.858	45	6	103	2.433	0	5.467 (5.463)	+4
Cantabria	0	661	26	0	43	405	0	1.135 (1.333)	-198
Cataluña	124	8.489	274	20	949	8.377	20	18.253 (18.506)	-253
Extremadura	21	923	49	3	38	495	0	1.529 (1.632)	-103
Galicia	25	3.074	130	2	209	2.300	2	5.742 (6.446)	-704
La Rioja	2	308	5	2	28	223	0	568 (606)	-38
Madrid	118	6.435	156	16	341	3.636	0	10.702 (15.610)	-4.908
Murcia	13	1.868	62	2	99	1.271	4	3.319 (4.007)	-688
Navarra	3	850	20	2	35	410	2	1.322 (1.378)	-56
P. Vasco*	12	1.332	30	3	86	466	1	1.930* (3.556)	-1.626
C. Valenciana	67	6.941	248	6	538	4.010	4	11.814 (12.373)	-559
C. La Mancha	22	1.790	59	1	86	1.551	1	3.510 (3.838)	-328
C. León	28	1.990	110	4	149	1.400	4	3.685 (4.345)	-660
Total sentencias	587	50.071	1.789	89	3.382	36.859	39	92.816	

17

C) Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial

En el ejercicio 2023 más del 71% de los procedimientos incoados (siete de cada diez, con una ligera reducción porcentual del 1,5% respecto de 2022) y por encima del 84% de las acusaciones formuladas por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP (cuatro de cada cinco, con un leve aumento porcentual del 1,3%) lo fueron a través del cauce procedimental de las diligencias urgentes de juicio rápido, por contraposición con los trámites más pausados de las diligencias previas, lo que conduce a insistir en la tradicional rapidez y, por tanto, eficacia, de la justicia penal de tráfico en nuestro país, y la vuelta a la «normalidad judicial» tras las anomalías procedimentales de la pandemia, en que había

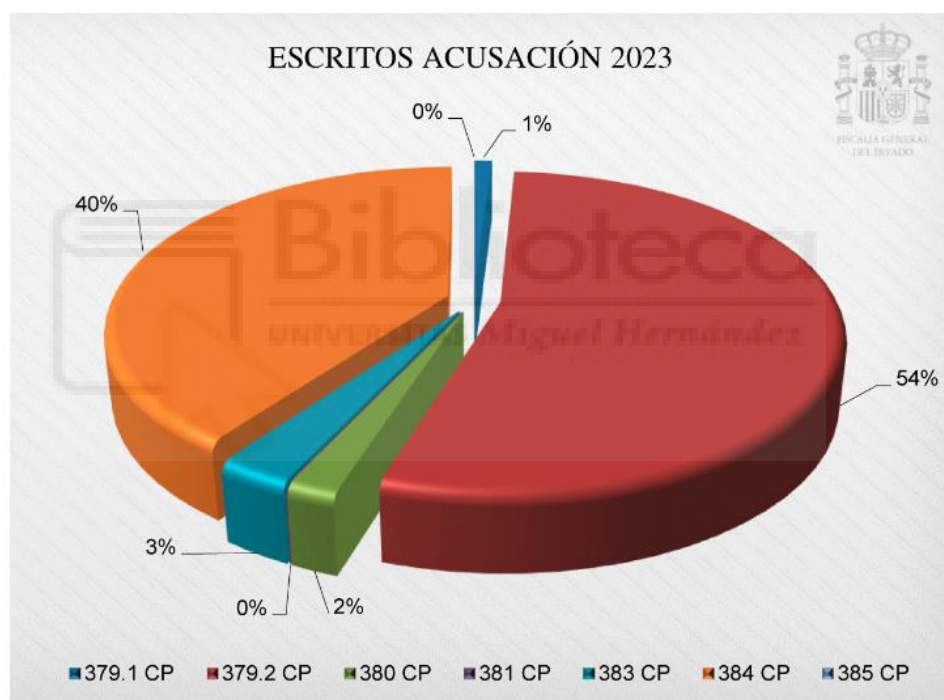
¹⁷ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

disminuido la importancia proporcional de los juicios rápidos. Los anteriores datos se reflejan en esta tabla:

Delitos viales	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. Incoados	36.541	91.457	127.998
E. Acusación	15.370	81.375	96.745

18

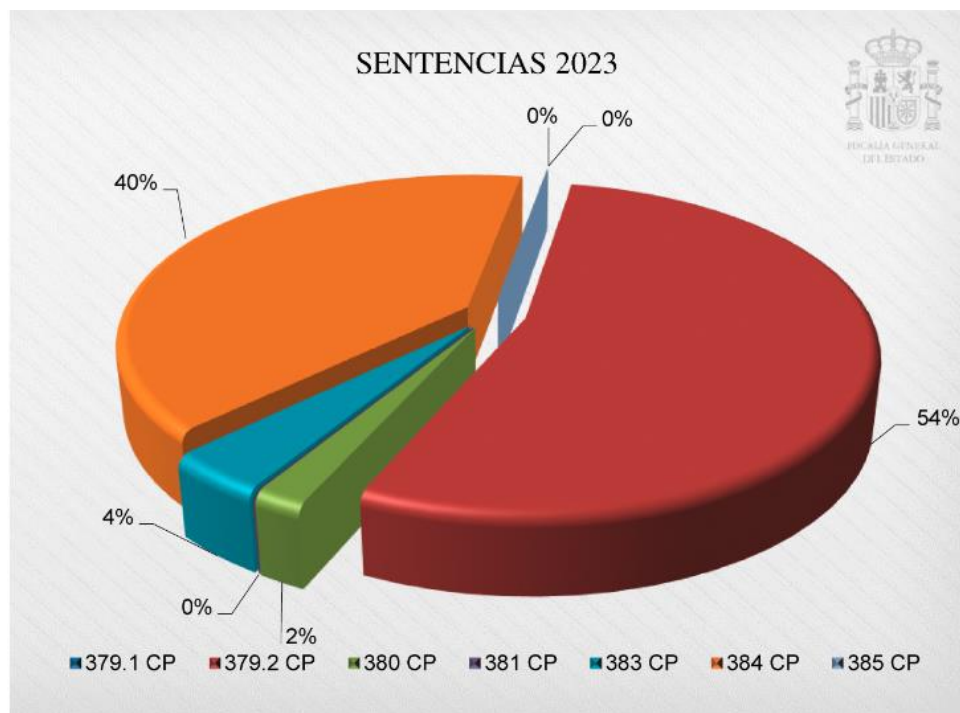
D) Representación Gráfica de los datos estadísticos



19

¹⁸ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

¹⁹ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,



20

E) Penas privativas de libertad

Abordamos, en primer lugar, las cifras estadísticas de población penitenciaria, relativas al número de internos que cumplen condena «solo» por delito contra la seguridad vial, de acuerdo con la información suministrada por Instituciones Penitenciarias. En la medida en que únicamente reflejan el número de internos en una fecha determinada, sin mayores concreciones, son de escasa utilidad, como se viene manifestando en años previos, para valorar el volumen global de penas privativas de libertad impuestas y ejecutadas por delitos viales, aunque se puede afirmar que, no habiendo experimentado importantes fluctuaciones a lo largo de este ejercicio, la población penitenciaria se ha mantenido más o menos constante.

²⁰ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

La siguiente tabla refleja la evolución interanual de este indicador estadístico penitenciario:

Fecha	Penados (judiciales)	Preventivos	Localización permanente	Liberados condicionales	Fin semana	Total
15/1/2018	803	7	3	52	2	867
15/1/2019	779	8	3	56	2	848
15/1/2020	811	13	2	49	2	877
15/1/2021	784	7	2	51	1	845
15/1/2022	832	3	2	34	1	872
15/6/2022	997	10	2	29	1	1.039
15/12/2022	905	3	2	25	1	936
15/1/2023	888	7	2	25	1	923
15/6/2023	922	4	2	24	1	953
15/12/2023	907	10	0	23	1	941

21



F) Penas no privativas de libertad

En el ejercicio 2023, de conformidad con la información suministrada por Instituciones Penitenciarias, se gestionaron 23.328 entradas por penas y medidas alternativas acordadas por delitos contra la seguridad vial. De ellas, la inmensa mayoría –22.782–, como viene siendo constante en la evolución interanual, corresponde al cumplimiento de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, y el resto –546–, muy residual, a programas de educación vial impuestos como regla de conducta o condición de la suspensión de penas privativas de libertad. El volumen de entradas acentúa la tendencia descendente advertida el pasado año y se sitúa en

²¹ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

cifra inferiores a los años postpandemia 2022-2021, pero también al período prepandemia, **como puede observarse en la evolución interanual:**

Año	Entrada sentencias*
2012	61.617
2013	45.252
2014	36.066
2015	31.889
2016	28.332
2017	25.938
2018	24.543
2019	24.487
2020	19.350
2021	26.486
2022	26.084
2023	23.328

22

Correlacionando la importante disminución en el volumen de sentencias de condena producido en 2023 y la escasa y más o menos estable incidencia proporcional de las penas privativas de libertad impuestas por delitos contra la seguridad vial, junto con la disminución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad a favor de las penas de multa –de conformidad con la triple alternativa penológica de los dos tipos con mayor relevancia cuantitativa de los arts. 379 y 384 CP–, supone que el volumen de estas últimas se sitúe, en una aproximación estimativa, alrededor de las 70.000 penas de multa impuestas en este ejercicio 2023.

²² memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

G) Penas privación del derecho a conducir.

Nos referimos, por último, a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores prevista en los tipos de los arts. 379, 380, 381 y 383. En este ejercicio 2023 se ha impuesto un total aproximado de 55.918 penas de este tipo, esto es, aproximadamente 10.000 menos que en 2022 –reducción porcentual del 16%–, tendencia descendente que es paralela, como es obvio, a la reducción de las condenas recaídas por los citados tipos delictivos. De ellas, han accedido al Registro de Conductores e Infractores, de acuerdo con los datos facilitados por la DGT, 1.423 privaciones superiores a dos años, con la aparejada pérdida de vigencia del permiso por aplicación del art. 47.3 CP. Reflejamos en la siguiente tabla los datos comparativos entre las pérdidas de vigencia administrativas y las impuestas en vía jurisdiccional penal, **junto con su evolución interanual:**

Perdidas de vigencia:	Administrativas	Administrativas	Judiciales	Judiciales	Total
Año	Número	% sobre total	Número	% sobre total	Total
2014	23.293	88,19	3.119	11,81	26.412
2015	18.940	88,21	2.532	11,79	21.472
2016	15.848	88,50	2.060	11,50	17.908
2017	18.254	89,80	2.075	10,20	20.329
2018	19.795	91,03	1.949	8,96	21.744
2019	21.611	91,83	1.922	8,16	23.533
2020	15.367	92,02	1.331	7,97	16.698
2021	21.016	92,14	1.791	7,85	22.807
2022	21.285	92,95	1.612	7,04	22.897
2023	20.304	93,45	1.423	6,55	21.727

²³ memoria de la fiscalía general del estado del año 2024,

H) Conclusión por sexos y por territorios.

El **97,3% de las personas en prisión son hombres**, frente al **2,7% de mujeres**. Así, la radiografía de este tipo delictivo determina que se trata de un varón con una edad media de 40 años (39,8), con condenas inferiores a tres años por conducir sin permiso o sin vigencia del mismo (54,4%), de forma temeraria (16,7%) y bajo influencia de bebidas o análogas (16,7%) y de nacionalidad española.

En cuanto al ámbito geográfico, las provincias de residencia de los condenados más frecuentes son Madrid, Málaga, Sevilla, A Coruña y Pontevedra.

4.3. ¿Ha servido para algo la administrativización del Código Penal? Balance y análisis de impacto

El Código Penal español, en sus sucesivas reformas (destacadamente las de 2007 y 2010), ha ampliado el elenco de delitos contra la seguridad vial, tipificando conductas que antes estaban exclusivamente sancionadas en la Ley de Seguridad Vial (RDLeg. 6/2015). Esta política de expansión penal se ha justificado en términos de alarma social, peligro abstracto y necesidad de reforzar la percepción de riesgo en el tráfico rodado. Sin embargo, conviene interrogarse sobre la efectividad real de este proceso: ¿ha contribuido realmente a reducir las infracciones? ¿Ha generado un impacto disuasorio? ¿O se trata más bien de una estrategia simbólica de derecho penal expresivo?

A) Análisis empírico: evolución de la siniestralidad y las infracciones

Los datos empíricos disponibles muestran una tendencia decreciente en la siniestralidad vial desde inicios del siglo XXI, si bien esta reducción se ha ralentizado o estancado en los últimos años. La introducción del carné

por puntos (2006) y la reforma del Código Penal de 2007 —que penalizó con mayor claridad conductas como el exceso de velocidad o la conducción bajo los efectos del alcohol— coincidieron con un descenso importante en el número de fallecidos. No obstante, diversos estudios de criminología vial y sociología del derecho han puesto en cuestión una relación causal directa entre el endurecimiento penal y la reducción de accidentes. Así, por ejemplo, un estudio conjunto de las universidades de Granada y UMH de Elche, establece que la efectividad de la reforma en seguridad vial es limitada. Éstas son las primeras conclusiones que extrae un estudio que están realizando conjuntamente la Universidad de Granada y el grupo de investigación criminológica de la Universidad Miguel Hernández (UMH) de Elche (Alicante), *Crimina*²⁴

Por ejemplo, la criminalización del exceso de velocidad a partir de 2007 (art. 379 CP) generó un notable incremento en los procedimientos judiciales por delitos contra la seguridad vial, pero no está claro que ello se tradujera en un descenso proporcional de este tipo de infracciones. De hecho, los datos de la Fiscalía General del Estado muestran que estos delitos se han mantenido de forma estable o incluso creciente, especialmente en lo que se refiere a la conducción sin permiso (art. 384 CP), una conducta que, desde su incorporación al Código Penal, ha representado un volumen significativo de las condenas por delitos viales.

B). Críticas desde la dogmática penal

Desde un punto de vista técnico-jurídico, la administrativización ha sido de críticas por parte de la doctrina penal,²⁵ que alerta sobre el riesgo de

²⁴ <https://canal.ugr.es/prensa-y-comunicacion/medios-digitales/terraes/la-efectividad-de-la-reforma-en-seguridad-vial-es-limitada-segun-un-estudio/>

²⁵ Jesús-María Silva Sánchez (La expansión del derecho penal)

Bernardo del Rosal Blasco, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ARTÍCULOS
ISSN 1695-0194

Raquel Montaner Fernández, Profesora Derecho Penal. Universidad Pompeu Fabra. DA. Revista de Documentación Administrativa nº 284-285, mayo-diciembre 2009, pp. 305-322 ISSN: 0012-4494

banalización del Derecho penal y su instrumentalización para fines meramente preventivos o simbólicos. La tipificación penal de conductas que no suponen en sí un daño concreto, sino un peligro abstracto (como superar en 60 km/h el límite en vía urbana), desdibuja la frontera entre la ilicitud administrativa y la penal, comprometiendo principios estructurales como el de intervención mínima, ultima ratio y proporcionalidad.

Además, la tramitación de muchos de estos delitos a través de juicios rápidos ha provocado una cierta “desjudicialización” material del proceso penal, con condenas automáticas mediante conformidad que no permiten una reflexión crítica sobre la pertinencia de la respuesta penal. En términos prácticos, lo que se ha observado es una cierta automatización del castigo penal, que reproduce esquemas sancionadores administrativos con la gravedad y estigmatización del reproche penal, sin generar necesariamente una mayor eficacia preventiva.

C). Impacto en el sistema judicial y penitenciario

Otro aspecto clave del análisis de impacto es el efecto que esta expansión penal ha tenido sobre el sistema judicial y la política criminal general. La incorporación masiva de estas conductas ha supuesto una sobrecarga para los juzgados de instrucción, dado que muchos delitos viales se tramitan por vía rápida y conllevan procesos breves, pero numerosos. Esto ha tenido como consecuencia una desviación de recursos judiciales hacia delitos de bajo contenido lesivo, en detrimento de otros delitos con mayor impacto social o victimológico.

Asimismo, el sistema penitenciario ha registrado un número creciente de personas condenadas a penas de prisión por delitos viales, muchas veces con perfiles socioeconómicos marginales (especialmente en los casos de conducción sin permiso o reincidencia en conducción bajo los efectos del

alcohol). Se ha señalado que esto refuerza una criminalización de la pobreza, más que una política criminal eficaz y justa.

D). Conclusión: una eficacia discutible y un equilibrio necesario

En resumen, el balance de la administrativización del Derecho penal en materia de seguridad vial es ambivalente. Si bien ha servido para visualizar socialmente la gravedad de ciertas conductas y aumentar la sensación de control, sus efectos reales sobre la siniestralidad y el respeto de las normas de tráfico son limitados o, en el mejor de los casos, dudosos. Lo que en principio debía ser un instrumento excepcional y complementario (la intervención penal) ha devenido en una forma rutinaria de gestión de riesgos, lo que plantea interrogantes desde la perspectiva de la política criminal racional.

Así lo afirman diferentes autores:

- a) **Blanca Mendoza Buergo** “La incorporación del Derecho penal en el ámbito de la seguridad vial responde a una estrategia preventiva que ha convertido un instrumento excepcional en una herramienta rutinaria, lo que puede derivar en una sobrecriminalización que pone en riesgo principios fundamentales del Derecho penal, como la intervención mínima y la proporcionalidad.” (Mendoza Buergo, 2018, p. 145)²⁶
- b) **Pablo J. Cuesta Pastor** “Aunque la penalización de conductas riesgosas ha contribuido a visibilizar socialmente su gravedad, la eficacia real de esta criminalización para reducir la siniestralidad es, en muchos casos, dudosa. Además, el Derecho penal no debe suplantar al Derecho administrativo sancionador, que debería conservar un papel central y legítimo.” (Cuesta Pastor, 2015, p. 77)²⁷
- c) **Manuel Cancio Meliá** “La expansión del Derecho penal hacia ámbitos como la seguridad vial refleja una tendencia

²⁶ Mendoza Buergo, B. (2018). El Derecho Penal en la sociedad del riesgo. Tirant lo Blanch

²⁷ Cuesta Pastor, P. J. (2015). La prevención sin riesgo en derecho sancionatorio. Universidad de Murcia

preocupante hacia la administrativización del Derecho penal, donde se diluyen sus límites naturales. Es necesario revalorizar el Derecho administrativo como primera línea de control, reservando la represión penal para conductas realmente lesivas o que impliquen peligro grave y concreto.” (Cancio Meliá, 2016, p. 125)²⁸

- d) **Análisis crítico en revista de política criminal** “La intervención penal en seguridad vial ha pasado de ser una medida subsidiaria a un mecanismo de gestión rutinaria del riesgo, cuestión que exige una reflexión desde la política criminal garantista para evitar la banalización del Derecho penal y respetar el principio de ofensividad.” (Revista Española de Derecho Penal, 2019, p. 98)²⁹

Desde una óptica garantista, es necesario repensar el alcance de esta estrategia y avanzar hacia un modelo que revalorice el derecho administrativo sancionador como herramienta legítima de control, reservando la vía penal para aquellas conductas más graves, que supongan una lesión real de bienes jurídicos esenciales, así como un peligro concreto grave y un peligro abstracto grave.

- a) Los delitos de **lesión** son aquellos en los que la conducta del infractor ha causado un daño o menoscabo efectivo a un bien jurídico protegido
- b) Los delitos de **peligro concreto** se sitúan en un punto intermedio. La conducta del infractor no ha causado directamente un daño, pero sí ha generado una situación real e inminente de peligro para un bien jurídico protegido. Un **ejemplo** lo tendríamos en “Zigzaguar entre coches a alta velocidad por una autovía concurrida, obligando a otros

²⁸ Cancio Meliá, M. (2016). Manual de introducción al Derecho Penal (5ª ed.). Tirant lo Blanch

²⁹ Revista Española de Derecho Penal. (2019). La criminalización del riesgo en seguridad vial. 45(2), 90-110

vehículos a frenar bruscamente para evitar una colisión. Aunque no haya habido un accidente, la situación de riesgo fue palpable y específica para esos conductores.”

- c) Los **delitos de peligro abstracto** son aquellos en los que la conducta del infractor se considera peligrosa por sí misma, sin necesidad de probar que haya generado un riesgo real y concreto para un bien jurídico en una situación específica. La ley presume que ciertas conductas son inherentemente peligrosas para la seguridad vial en general. **Ejemplo:** Conducir bajo los efectos del alcohol o drogas superando las tasas permitidas: El mero hecho de superar la tasa legal ya constituye delito, independientemente de si el conductor ha zigzagueado o estado a punto de causar un accidente. Se presume que conducir con esa cantidad de alcohol en sangre es peligroso para la seguridad vial en general.

El Derecho penal debe recuperar su carácter de ultima ratio y no convertirse en una extensión del derecho administrativo con sanciones más graves, sin un verdadero análisis de eficacia ni de justicia.

CONCLUSIONES

Resumen de los principales hallazgos

El presente trabajo ha analizado el proceso de administrativización del Derecho penal en el ámbito de los delitos contra la seguridad vial, entendiendo este fenómeno como la incorporación de infracciones tradicionalmente administrativas al catálogo de ilícitos penales. A partir de una revisión normativa, jurisprudencial y doctrinal, así como de ciertos datos empíricos disponibles, pueden destacarse las **siguientes conclusiones:**

- A) Expansión del Derecho penal por motivos preventivos y simbólicos:** Las reformas del Código Penal en materia de seguridad vial responden a una lógica de endurecimiento normativo basada en la idea de que la sanción penal genera un mayor efecto disuasorio que la administrativa. Sin embargo, esta política criminal ha estado más guiada por la alarma social y el mensaje ejemplarizante que por un análisis riguroso de su eficacia real.
- B) Difusión de conductas de peligro abstracto:** Se ha producido una tipificación penal de comportamientos de escasa lesividad concreta, como el exceso de velocidad o la conducción sin permiso, que antes se sancionaban administrativamente. Esta incorporación ha desdibujado los límites entre la infracción administrativa y el delito, poniendo en tensión principios esenciales como la proporcionalidad, la culpabilidad y la intervención mínima.
- C) Impacto limitado sobre la siniestralidad vial:** Aunque la tasa de mortalidad en carretera ha descendido en las últimas dos décadas, no puede afirmarse de forma concluyente que dicha mejora se deba al uso del Derecho penal. Medidas estructurales como el carné por puntos, mejoras en infraestructuras, campañas de educación vial y avances tecnológicos han tenido, probablemente, un efecto más decisivo que el mero endurecimiento punitivo.
- D) Sobrecarga judicial y banalización del proceso penal:** La inclusión masiva de estas conductas en el ámbito penal ha generado una gran carga de trabajo para los órganos judiciales, con numerosos procedimientos por delitos viales que muchas veces terminan en juicios rápidos y conformidades automáticas, lo que dificulta una verdadera valoración individualizada del hecho y del autor.

E) Selectividad y criminalización de colectivos vulnerables: Algunos delitos, como la conducción sin permiso, afectan de forma desproporcionada a personas en situación de exclusión social, generando una dinámica de represión estructural que cuestiona la legitimidad del recurso al Derecho penal en estos contextos.

Reflexión final sobre la eficacia del modelo actual

A la luz del análisis realizado, puede afirmarse que el modelo actual de intervención penal en materia de seguridad vial presenta serias limitaciones en términos de eficacia, justicia y racionalidad. El Derecho penal, lejos de funcionar como un instrumento estrictamente subsidiario, se ha convertido en una herramienta de gestión ordinaria del riesgo vial, lo que contradice los fundamentos del Estado de Derecho y vacía de contenido el principio de ultima ratio.

La administrativización penal, lejos de reducir de forma significativa las infracciones o mejorar sustancialmente la seguridad en carretera, ha contribuido a una cierta inflación punitiva con efectos disuasorios discutibles y consecuencias sociales problemáticas. Se impone, por tanto, una revisión crítica del modelo vigente, orientada a restablecer el equilibrio entre las distintas formas de control social —penal, administrativo, educativo y tecnológico—, promoviendo una política criminal que no esté únicamente basada en el castigo, sino también en la prevención, la reeducación y la inclusión.

En definitiva, el Derecho penal no puede asumir el rol de solución universal a todos los problemas sociales ni transformarse en un derecho administrativo

agravado, sin caer en una deriva populista o eficientista incompatible con los principios constitucionales que deben regir su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

1.- Manuales y textos.

A) SILVA SÁNCHEZ, J.M.; La Expansión del Derecho penal, 2ª ed., 2001

B) Bernardo del Rosal Blasco, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ARTÍCULOS ISSN 1695-0194

C) Raquel Montaner Fernández, Profesora Derecho Penal. Universidad Pompeu Fabra. DA. Revista de Documentación Administrativa nº 284-285, mayo-diciembre 2009, pp. 305-322 ISSN: 0012-4494

D) Cobo del Rosal, M., Vives Antón, T., Derecho penal. Parte general, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1999

E) Estrella Ruiz, M., “La reforma de los delitos contra la seguridad vial y especial referencia al comiso del vehículo”, Revista de Jurisprudencia, 2, 2012.

F) García Albero, R., Non bis in idem: material y concurso de leyes penales, Cedecs, Barcelona, 1995.

G) García Albero, R., “La nueva política criminal de la seguridad vial. Reflexiones a propósito de la LO 15/2007, de 30 de noviembre, y del Proyecto de Reforma del Código Penal”, Revista electrónica de ciencia penal y criminología, núm. 09-11, 2007

H) Montaner Fernández, R., “Delitos contra la seguridad vial”, Lecciones contra la seguridad vial. Parte especial, Barcelona, Atelier, 2009

I) Montaner Fernández, R. (2009). Los nuevos delitos contra la seguridad vial: una muestra más de la administrativización del Derecho penal. Revista Estudios de Derecho Penal y Criminología, 284-285, 305-322.

J) Cuesta Pastor, P. J. La prevención sin riesgo en derecho sancionatorio. Universidad de Murcia

K) Cancio Meliá, M. (2016). Manual de introducción al Derecho Penal (5ª ed.). Tirant lo Blanch.

L) Mendoza Buergo, B. (2018). El Derecho Penal en la sociedad del riesgo. Tirant lo Blanch

M) Revista Española de Derecho Penal. (2019). La criminalización del riesgo en seguridad vial. 45(2), 90-110

2.- Normativa

A) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

B) Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial

C) Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

D) Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

E) Ley Orgánica 2/2019, de 1 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor y sanción del abandono del lugar del accidente.

F) Ley Orgánica 11/2022, de 13 de septiembre, de modificación del Código Penal en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor.

G) Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

H) Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

3.- Páginas web

A) www.dgt.es

B)

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html

C) <https://canal.ugr.es/prensa-y-comunicacion/medios-digitales/terraes/la-efectividad-de-la-reforma-en-seguridad-vial-es-limitada-segun-un-estudio/>

D) <https://revistacugc.es/article/view/6220?>

4.- Jurisprudencia

A) “STS 912/2021) o drogas (STS 38/2022)

