

TEMA 32

LA NORMATIVA SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: LA LEY DE BASES Y SU TEXTO ARTICULADO. TIPIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES INFRACCIONES. INFRACCIONES DE TRÁFICO QUE CONSTITUYEN DELITO. EL CÓDIGO DE CIRCULACIÓN Y SUS PRECEPTOS AÚN VIGENTES.

- 1. LA NORMATIVA SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: LA LEY DE BASES Y SU TEXTO ARTICULADO**
 - 1.1. ANTECEDENTES
 - 1.2. LA LEY DE BASES SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL
 - 1.3. 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
 - 1.3.1. Introducción
 - 1.3.2. Estructura
 - 1.3.3. Contenido
 - 1.3.4. Modificaciones y desarrollo legislativo de la normativa de tráfico y seguridad vial
- 2. TIPIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES INFRACCIONES DE TRÁFICO**
 - 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES
 - 2.2. CLASIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES
 - 2.2.1. Infracciones leves
 - 2.2.2. Infracciones graves
 - 2.2.3. Infracciones muy graves
- 3. INFRACCIONES DE TRÁFICO QUE CONSTITUYEN DELITO**
- 4. EL CÓDIGO DE LA CIRCULACIÓN Y SUS PRECEPTOS AÚN VIGENTES**

1. LA NORMATIVA SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL

1.1. Antecedentes

La circulación o el tránsito de personas y cosas a lo largo y ancho de los distintos espacios geográficos que conforman nuestro hábitat es un fenómeno tan antiguo como la propia civilización. Así, el ser humano desde su aparición en la Tierra ha sentido siempre la necesidad de desplazarse de un lugar a otro, y esa necesidad de desplazamiento, por diferentes razones, tanto de las personas como de sus enseres, hace de la circulación una realidad social presente en todas las épocas de la Historia.

En castellano la palabra tráfico —en el resto del mundo hispanohablante se utiliza de manera generalizada el vocablo tránsito— procede del término latino «*transfigicare*» que significa cambiar de lugar, lo que abunda en esa idea de movimiento inherente a la propia humanidad por su necesidad de desplazamiento.

La primera Ley que recoge la palabra tráfico con su actual significado jurídico se promulgó durante el reinado de Carlos III en el año 1772 donde se establecían las «*Reglas que deben observarse para la conservación de los caminos generales del reino*» la que en relación con el «*peaje*» de los carros disponía «que si anduvieren de tráfico sobre estos caminos carros de llanta estrecha y clavos prominentes, paguen doble portazgo que otros cualesquiera carros».

El término tráfico vuelve a aparecer de nuevo en un Real Decreto del año 1778 referido a la circulación de carros y carruajes de correos y postas en el que el Rey se refería a «*la seguridad y comodidad de los caminos y tránsitos para la fácil comunicación y tráfico de todos mis dominios*».

Sin embargo no es hasta finales del siglo XIX cuando la aparición de los primeros vehículos con motor de explosión entre los años 1884 y 1886, atribuidos a los alemanes Karl Benz y Gotlieb Daimler, obtienen un éxito sin precedentes, provocando una revolución total en el sector industrial que revoluciona por completo el papel de los poderes públicos que trataron de regular esta nueva actividad.

En España, el nacimiento del automóvil se produce oficialmente en el año 1899 cuando se matriculó por primera vez un vehículo en Palma de Mallorca, —un Clement con matrícula PM-1— aunque con anterioridad ya en el año 1861 se creó un automóvil con motor de vapor, el Locomóvil de Castilla, que hizo un primer viaje entre Valladolid y Madrid llevando pasajeros y desplazándose a una velocidad de 15 km/h sin necesidad de raíles y que era similar a otros que se fabricaron en Inglaterra y Francia. No obstante anteriormente a 1899 ya circulaban en España varios vehículos automóviles de motor de explosión aunque sin matricular.

La evolución de la normativa reguladora del tráfico de vehículos se puede sintetizar como sigue:

- a) *La Real Orden de 31 de julio de 1897*: La primera norma reguladora del tráfico de vehículos a motor en nuestro país se considera que es la Real Orden de 31 de julio de 1897 en la que se regulaba la concesión de autorizaciones de circulación a vehículos que no tuvieran tracción

animal y remitía en todo lo demás a las normas sobre tráfico contenidas en los Reglamentos de Policía y conservación de carreteras.

- b) *El Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado*: Tres años más tarde en el año 1900 se aprobó el Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado, norma que derogaba la anterior Real Orden por resultar insuficiente para regular tan importante materia, y que se considera la primera norma de carácter general dedicada a la regulación exclusiva del fenómeno del tráfico. Este Reglamento tenía por objeto «*fixar las precauciones, exigir las garantías indispensables que alejen peligros y perturbaciones en el tráfico y establecer las causas que han de cumplirse para que la circulación de los expresados carruajes por las carreteras pueda considerarse inofensiva, y, como consecuencia, la determinación de los requisitos que han de reunir los automóviles y sus conductores para que el cumplimiento de las condiciones previamente fijadas sea posible y fácil*».
- c) *La Real Orden de 24 de mayo de 1907*: Para el cumplimiento del Reglamento citado anteriormente se dictó, por Real Orden de 24 de mayo de 1907, una Instrucción en la que se incluye por primera vez el diseño de las placas de matrícula, colores y siglas provinciales, tratando de esta manera de evitar la disparidad de disposiciones dictadas por los Alcaldes y Gobernadores Civiles, que sin un criterio fijo y uniforme concedían las licencias para circular por un término municipal o provincia. Así, para circular un automóvil por un término municipal no era suficiente la licencia del Ayuntamiento si dicho vehículo utilizaba también las carreteras del Estado, provinciales y travesías, lo que se hacía precisa además la autorización del Gobernador Civil de la provincia. Esta Instrucción autorizaba a la Dirección General de Obras Públicas para aprobar dos modelos de certificado de aptitud, «*uno que acredite la aptitud del conductor, y que habrá de acompañarle siempre, aunque varíe de automóvil, y otro certificado de reconocimiento de coches*».
- d) *El Real Decreto de 3 de diciembre de 1909*: La conservación de las vías también fue objeto de regulación por el Real Decreto de 3 de diciembre de 1909 en el que se regulaba la conservación de la carretera así como el tránsito y obras contiguas a la vía. Se dedicaba también todo un capítulo a las denuncias y multas ante los Alcaldes, de las que las declaraciones de peones camineros, capataces y funcionarios facultativos de caminos «*harían fe, salvo prueba en contrario*» lo que se considera precedente de la presunción de veracidad de los agentes de la autoridad del posterior régimen sancionador. El citado Real Decreto de 3 de diciembre de 1909 estaría en vigor hasta que fue sustituido por el Real Decreto de 29 de octubre de 1920 de Policía y Conservación de Carreteras y Caminos Vecinales norma esta última que perduraría hasta el año 1977.
- e) *El Real Decreto de 23 de julio para la circulación de vehículos con motor mecánico para las vías públicas de España*: En 1918 se aprobó el

Real Decreto de 23 de julio para la circulación de vehículos con motor mecánico para las vías públicas de España en el que se reglamentó el permiso de conducir que «*se solicitará de aquél (el Gobernador Civil de la provincia del domicilio) en instancia acompañada de lo siguiente: dos fotografías del interesado, del tamaño 0'045 por 0'045; certificado de buena conducta, expedido por la Alcaldía para los españoles y por el Consulado correspondiente para los extranjeros; certificado médico demostrativo de que no padece enfermedad de la vista u oído que le impida apreciar las señales, ni otras dolencias que le incapaciten para la conducción del vehículo*». Al tiempo, limitó de 18 a 77 años la edad del solicitante, aunque «*menores de edad o hembras, deberán presentar la autorización paterna o marital*». Además, exigía saber leer, escribir y conducir el vehículo, conocer los artículos del Reglamento que les concierne y las disposiciones vigentes sobre tránsito por vías públicas.

- f) *El Código de la Circulación de 1934*: Sin embargo, es el Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934 la norma que unificó todas las disposiciones en materia de tráfico, dispersas hasta entonces, dotándolas de la necesaria unidad de criterio y evitando la confusión que originaba su dispersión ya que la excesiva distribución de competencias entre diversos órganos de la Administración del Estado provocó que se dictasen multitud de disposiciones sin la necesaria coordinación entre ellas. Así, recogió el contenido de los preceptos del Reglamento 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 e incorporó los acuerdos de los Convenios Internacionales de París y Ginebra sobre unificación de señales en las carreteras, además de recoger las sugerencias de cuantos organismos oficiales o particulares se encontraban afectados por los problemas de la circulación. El Código de la Circulación recogió, en efecto, las normas para la circulación, tanto urbana como interurbana, de peatones, vehículos, automóviles y de tracción animal, bicicletas y vehículos análogos. Dictó normas especiales sobre la circulación de autobuses, tranvías y trolebuses. Reguló también las señales de circulación, el alumbrado y la señalización óptica de los vehículos. Se ocupó de los servicios públicos urbanos de viajeros, de los transportes colectivos de viajeros y de los servicios públicos de transportes de mercancías y cosas. Igualmente se establecieron las condiciones técnicas que debían reunir los automóviles para que fuera permitida su circulación por las vías públicas, su matriculación y su inspección técnica, así como las condiciones psicofísicas de los conductores y sus permisos de conducir. Las infracciones y sus correspondientes sanciones se especificaron a lo largo de su articulado, dedicándose, como no podía ser de otro modo, un capítulo completo al procedimiento sancionador. Aunque sufrió numerosas modificaciones, estuvo vigente, aunque solo parte de su articulado, hasta el 8 de diciembre de 2009, fecha en la que se derogó totalmente por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.

1.2. La Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

Hasta la promulgación de la Constitución de 1978 el tráfico y la seguridad vial habían sido reguladas por el Código de la Circulación de 1934, norma de rango reglamentario y con carácter de reglamento independiente, que no tenía conexión con Ley alguna, lo que no se adecuaba debidamente a las nuevas exigencias derivadas de la Constitución. De esta manera, una de las manifestaciones más importantes de la libertad circulación no podía ser regulada por una norma de carácter reglamentario, como tampoco podía servir de justificación a la atribución de determinadas potestades a la Administración que limitaban la esfera de actuación de los particulares en la materia.

Por estas razones, una vez promulgada la Constitución, se planteó el problema de la posible inconstitucionalidad del Código de la Circulación, pero al estar éste fuera de la «*reserva de Ley*» establecida por la Constitución, —y en tal sentido se ha de citar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 1981, según la cual la reserva absoluta de la ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada— es evidente que sólo hubieran quedado derogadas del Código aquellas disposiciones preconstitucionales que se hubieran encontrado enfrentadas abiertamente a la misma o no hubieran podido ser interpretadas con arreglo a la Constitución por ser de un contenido incompatible con ella, por lo que el tratamiento de la reserva de la Ley por el Tribunal Constitucional permitió el mantenimiento en vigor del Código de la Circulación en todos aquellos aspectos que, interpretados conforme a la Constitución, no se oponían materialmente a ella, hasta que se dictara la nueva regulación.

La Ley 18/1989, de 25 de julio, con el título de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, fue la norma que inició, a nivel de Ley, la regulación sobre el tráfico, con posterioridad a la vigencia de la Constitución.

El propio Preámbulo de dicha Ley de Bases se refiere al Código de la Circulación vigente, con las numerosas reformas de que había sido objeto, indicando que había sido un instrumento jurídico que permitió la ordenación del tráfico en una época caracterizada por su espectacular crecimiento y que tuvo una trascendental repercusión tanto en la circulación urbana como interurbana.

Sin embargo, la exigencia de una nueva regulación que sustituyera al Código de la Circulación en vigor entonces, venía impuesta por dos razones fundamentalmente: por una parte adaptar las normas a los principios vigentes de la Constitución y por otra la necesidad de disponer de un instrumento legal idóneo para afrontar la solución de la problemática del tráfico, problemática no contemplada en toda su amplitud por la normativa anterior.

Para tal objetivo se acudió al instrumento normativo previsto en el artículo 82 de la Constitución, es decir, al empleo de una Ley de Bases para legislar en materia de tráfico. La propia Ley 18/1989 justifica en su Exposición de Motivos la finalidad de la norma:

- a) Para revestir de rango legal la materia de tráfico.
- b) Para amparar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en la ordenación del tráfico, dando cumplimiento al artículo 25.1 de la Constitución que establece que «*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*».
- c) Para permitir que el Gobierno, en el desarrollo de la misma, disponga de un instrumento normativo idóneo como es el Decreto Legislativo, para adaptar la regulación objeto de la Ley de Bases y, con el alcance en ella previsto, a la multiplicidad de supuestos que la ordenación del tráfico comporta. Así, se consideró que debido a la complejidad técnica de toda regulación sobre el tráfico y la seguridad vial, era más conveniente establecer unas bases para su regulación legal, que someter la normativa en todos sus extremos a la consideración de las Cortes Generales.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley de Bases establece un control a posteriori del Decreto Legislativo que apruebe el Gobierno para verificar la adecuación del mismo a las Bases, control que se llevará a cabo por el Pleno del Congreso de los Diputados, de acuerdo con el artículo 82.6 del texto constitucional, que contempla la posibilidad de que las leyes de delegación puedan establecer fórmulas adicionales de control.

El segundo paso normativo fue 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, de acuerdo con los principios y criterios contenidos en la Ley de Bases 18/1989, de 15 de julio. Para Entrena Cuesta no se trata, en rigor, de una Ley, sino de un Decreto Legislativo, dictado en desarrollo de la referida Ley de Bases; lo que no es obstáculo para que, según prescribe el artículo 82 de la Constitución, nos encontremos ante una disposición con rango de Ley.

La Ley de Bases obedeció a un cambio de actitud de la propia Administración que pretendía abandonar su primitiva actitud puramente policial para situarse en una actitud orientada a promover la seguridad de la circulación y la prevención de accidentes, tanto en carretera como en zona urbana. A este respecto, debemos de tener en cuenta que las tasas de accidentalidad en nuestro país crecieron de manera desproporcionada en comparación con las cifras que se manejaban con anterioridad.

La citada Ley de Bases está integrada por nueve bases, en donde se determinan los principios y criterios que han de seguirse en su posterior regulación y que podemos agrupar en seis apartados, de acuerdo con su significación y contenido. Dichos apartados son los que se relacionan a continuación:

- a) *Las Bases Primera, Segunda y Tercera*: Tratan del objeto de la Ley, es decir, la regulación legal del tráfico, circulación y seguridad vial. De que la determinación del ejercicio de las competencias se efectúe conforme a la Constitución y los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta las que hayan de corresponder a las Corporaciones Locales.

Por último, se crea el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, a fin de coordinar las competencias de las diferentes Administraciones Públicas, debiendo informar sobre todas las cuestiones objeto de esta Ley.

- b) *Las Bases Cuarta y Quinta:* Están dedicadas a las normas de circulación y señalización, debiendo acomodarse a las reglas de la importante Convención de la Circulación Vial celebrada en Viena en el año 1968 y al acuerdo europeo complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra, el 1 de Mayo de 1971. En la propia Ley de Bases, se determina el orden de prioridad entre los distintos tipos de señalización, que es el siguiente: 1º. Señales y órdenes de los agentes de la circulación. 2º. Señales de balizamiento fijas o variables. 3º. Semáforos. 4º. Señales verticales de circulación. 5º. Marcas viales. Al mismo tiempo se indica que con carácter complementario, se podrán establecer, en función de las circunstancias del tráfico, otros tipos de señalización variable, de sistemas electrónicos de seguimiento y señalización automática.
- c) *La Base Sexta:* Está dedicada a las autorizaciones administrativas. Se someterán al régimen de autorización administrativa previa las siguientes actividades: la circulación de vehículos, la conducción de vehículos, el reconocimiento de aptitudes psicofísicas de los aspirantes a conductores y el ejercicio de la enseñanza de las normas y técnicas de conducción.
- d) *La Base Séptima:* La Base Séptima alude a las medidas cautelares que podrá acordar la Administración, durante la tramitación del correspondiente expediente sancionador, pudiendo suspender cautelarmente las autorizaciones administrativas, entre las cuales se encuentra el permiso de circulación, e incluso declarar la inmovilización o la retirada de los vehículos de la vía pública y el depósito de los mismos.
- e) *La Base Octava:* Regula las infracciones a las normas de circulación tipificándolas en infracciones leves, graves y muy graves. Las infracciones giran en torno de las calificadas como graves, transformándose en muy graves en los casos de concurrencia de circunstancias de peligro por razón de la intensidad de la circulación, las características de la vía, o cualquier otra circunstancia que pueda constituir un riesgo añadido y concreto al previsto para las infracciones graves. Sin embargo, las infracciones leves serán todas aquellas que sin estar incluidas entre las graves, vulneren las normas de circulación. En la citada base se regulan también las cuantías de las distintas infracciones cuya reconversión a euros se reguló por la Resolución de 22 de octubre de 2001, de la Subsecretaría para las sanciones pecuniarias que compete imponer a Delegados y Subdelegados del Gobierno y los precios privados del Ministerio de Administraciones Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública.
- f) *La Base Novena:* Recoge el procedimiento sancionador, determinándose que se iniciará mediante denuncia y que no podrá dictarse resolución alguna sin que se conceda previamente el trámite de audiencia al in-

culpado. Se destaca el hecho de que las denuncias de las Autoridades y sus agentes, en estas materias, harán fe salvo prueba en contrario, respecto a los hechos denunciados. Por último, se trata de la prescripción de las infracciones y las sanciones, disponiéndose que las primeras, es decir, las infracciones prescribirán a los dos meses de su comisión y las segundas, es decir, las sanciones, prescribirán al año de su firmeza. La Ley de Bases, por tanto, conforma el instituto jurídico de la prescripción con un tratamiento de las infracciones de tráfico como si fueran faltas, mientras que en lo que respecta a las sanciones no se contempla unos períodos de prescripción de las mismas en relación a su importancia, sino que todas ellas se unifican por el transcurso del año, a contar desde la firmeza de la resolución sancionadora.

1.3. 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

1.3.1. Introducción

La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, autorizó al Gobierno para que, con sujeción a los principios y criterios que resultaban de dichas bases, aprobara, en el plazo de un año, un Texto articulado, como instrumento normativo idóneo que permitiera revestir de rango legal las disposiciones en materia de circulación de vehículos, caracterizados al mismo tiempo por su importancia desde el punto de vista de los derechos individuales y por su complejidad técnica. En virtud de dicho mandato 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, texto que tras sus numerosas modificaciones se convirtió en 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, texto refundido en el que se integraron, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

1.3.2. Estructura

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 se compone de 115 artículos distribuidos en seis Títulos más un Título Preliminar, once Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, tres Disposiciones Finales y siete Anexos. Su distribución es la siguiente:

— Título Preliminar: Objeto de la Ley y ámbito de aplicación.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Conceptos básicos.

- Título I: Ejercicio y la coordinación de las competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.
 - Capítulo I: Competencias
 - Artículo 4. Competencias de la Administración General del Estado.
 - Artículo 5. Competencias del Ministerio del Interior.
 - Artículo 6. Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico.
 - Artículo 7. Competencias de los municipios.
 - Capítulo II: El Consejo Superior de Tráfico Seguridad Vial y Movilidad Sostenible.
 - Artículo 8. Composición y funciones.
 - Capítulo III: Conferencia Sectorial de Tráfico Seguridad Vial y Movilidad Sostenible.
 - Artículo 9. Conferencia Sectorial de Tráfico Seguridad Vial y Movilidad Sostenible.
- Título II: Normas de comportamiento en la circulación.
 - Capítulo I: Normas generales.
 - Artículo 10. Usuarios, conductores y titulares de vehículos.
 - Artículo 11. Obligaciones del titular de vehículo y del conductor habitual.
 - Artículo 12. Obras y actividades prohibidas.
 - Artículo 13. Normas generales de conducción.
 - Artículo 14. Bebidas alcohólicas y drogas.
 - Capítulo II: Circulación de vehículos.
 - Sección 1ª: Lugar en la vía.
 - Artículo 15. Sentido de la circulación.
 - Artículo 16. Utilización de los carriles.
 - Artículo 17. Utilización del arcén.
 - Artículo 18. Supuestos especiales del sentido de circulación y restricciones.
 - Artículo 19. Refugios, isletas o dispositivos de guía.
 - Artículo 20. Circulación en autopistas y autovías.
 - Sección 2ª: Velocidad
 - Artículo 21. Límites de velocidad.
 - Artículo 22. Distancias y velocidad exigible.
 - Sección 3ª: Preferencia de paso.
 - Artículo 23. Normas generales.
 - Artículo 24. Tramos estrechos y de gran pendiente.
 - Artículo 25. Conductores, peatones y animales.
 - Artículo 26. Cesión de paso e intersecciones.
 - Artículo 27. Vehículos en servicios de urgencia.