



Estimados Sres./Sras.:

Los comportamientos consistentes en la manipulación del tacógrafo y otras infracciones a su normativa reguladora nacional y europea son examinados con toda precisión en el FJ 2 de la STS 672/2019, de 15 de enero de 2020, cuya copia les adjunto, dictada estimando el recurso formalizado por el Fiscal del Tribunal Supremo en coordinación con la Fiscalía Especializada de Seguridad Vial que represento. En los textos normativos se resalta la gravedad de estas conductas por los riesgos generados y perjuicios causados en bienes jurídicos fundamentales protegidos en la legislación de la UE sobre transporte de mercancías y viajeros en territorio comunitario. En vía de ejemplo el art. 1 del Reglamento (CE) 561/06, de 15 de marzo de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo se refiere a la finalidad de “(...) *armonizar las condiciones de competencia entre modos de transporte terrestre, especialmente en lo que se refiere al sector de la carretera, y de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial (...)*”.

Al vulnerar estas normas se consiguen ilícitas ventajas en las reglas de competencia ordenadoras del mercado comunitario de transporte por carretera y se lesionan los derechos de los trabajadores conductores de los vehículos a su propio descanso y sobre todo a su vida e integridad física puestas en peligro, con alguna frecuencia en el contexto de la presión que reciben por su precariedad y vulnerabilidad laboral, viéndose en ocasiones compelidos al consumo de drogas excitantes para evitar dormirse, lo que en todo caso constituye delito del art. 379.2 CP por parte del conductor y a velocidades excesivas en estado de fatiga y pérdida de concentración en la conducción. Pero sobre todo se sustraen los autores a las potestades de supervisión, vigilancia y control que la legislación citada confiere a las policías de tráfico y transporte y autoridades competentes, originando un relevante riesgo de siniestralidad digno de destacarse por la potencia vulnerante de los camiones de elevado tonelaje y transportes de viajeros con alto peligro asimismo para los pasajeros. Con toda precisión insiste en la protección de la seguridad vial como principal bien jurídico protegido, finalidad esencial de la normativa examinada, el FJ 2 *in fine* y el FJ 5.

Los comportamientos infractores y su régimen sancionador están regulados en los arts. 138-146 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de *Ordenación de los Transportes Terrestres* (LOTT) y en los arts. 193 y ss. del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, modificado por el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, como expone el tan citado FJ 2. Los referidos a incumplimientos de la normativa sobre tacógrafos están contemplados como infracción muy grave en el art. 140.9, 10, 12, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 33, 34, 35, 37 LOTT y los



correlativos como infracciones graves y leves en los arts. 141 y 142. El desarrollo reglamentario en los arts. 197-199 del ROTT.

La resolución del Alto Tribunal no modifica este régimen jurídico-administrativo sancionador, salvo en los casos expresamente contemplados en ella. Tras la consideración de que la memoria o registro interno del tacógrafo es un documento electrónico en el FJ 4, el FJ 6 expresa el criterio determinante de las infracciones merecedoras de calificación jurídico penal como delito de falsedad en documento oficial del art. 392 en relación con el art. 390.1.2º CP, refiriéndolo a “la manipulación fraudulenta de un tacógrafo que dé como resultado la alteración de los registros del instrumento, realizada con la finalidad de sortear los controles policiales y administrativos”. Los registros o datos esenciales, razona el TS, son los relativos a tiempos de conducción, descanso y velocidad. Asimismo debe incluirse el referido a la identidad del conductor que es supuesto de inautenticidad subjetiva conforme al FJ 6.

Por tanto sólo en estos casos el injusto administrativo de la conducta vulneradora de la norma administrativa muta su naturaleza en la de injusto penal. Son las recogidas en los arts. 140.10 LOTT y 197.11 ROTT: “la manipulación del tacógrafo (...) con objeto de alterar su funcionamiento o modificar sus mediciones. En esta misma infracción incurrirán quienes instalen cualquier clase de elementos mecánicos, electrónicos o de otra naturaleza con la misma finalidad (...)”. Y arts. 140.22 LOTT y 197.24 ROTT: “(...) utilizar una tarjeta de otro conductor”, o “de la que el conductor no sea titular, o una tarjeta falsificada o que se hubiera obtenido sobre la base de declaraciones falsas o documentos falsificados”, o “una hoja de registro con nombre o apellido diferentes a los del conductor (...)”.

En cualquier caso, nada impide que algunos de los comportamientos infractores de los preceptos citados constituyan actos preparatorios o ejecutivos del delito examinado. La cuestión carece de relevancia, pues la clave es examinar con detenimiento los requisitos de la infracción penal en la modalidad comisiva del art. 390.1.2º CP, que significa la creación de un documento mendaz *ex novo* en el sentido de que el tacógrafo acaba consignando en su memoria interna datos o registros sobre velocidad y tiempos de conducción y descanso que no se ajustan a la realidad y conducen a eludir las potestades de supervisión, esenciales para la seguridad vial nacional y europea, de las Policías de Tráfico y Autoridades competentes.

La alteración o falsificación de los registros ha de hacerse mediante una “manipulación”. Según el Diccionario de la RAE la palabra significa “operar con las manos o con cualquier instrumento” y es en definitiva expresión omnicomprendensiva de cualquier comportamiento que dirigido sobre el tacógrafo tenga por finalidad alterar su contenido nuclear mencionado, no existiendo un elenco cerrado de conductas aptas o idóneas para conseguirlo. El alcance de la sentencia excede del caso contemplado (colocación de imán en el sensor de movimientos) y es alusiva a cualquier acción que origine la recepción en el



tacógrafo, sea digital o analógico (en este último con reflejo en los discos diagrama) de datos mendaces, o incluso su alteración falsaria con idéntica finalidad una vez depositados los veraces en la memoria interna del tacógrafo.

En definitiva, insistiendo en esta relevante consideración, la sentencia no limita los modos comisivos del delito de falsedad documental, de suerte que cualquier procedimiento de manipulación fraudulenta del tacógrafo que dé como resultado la alteración de sus registros -en su modalidad de inautenticidad objetiva- tendría cabida en el tipo penal.

Así, en cuanto a los tacógrafos analógicos, podría apreciarse, entre otros, en los supuestos de manipulaciones del reloj mediante cortes de corriente, cortes de la corriente de contacto, del generador de impulsos, o la utilización de “captadores” de impulsos que los sustraen al tacógrafo.

En los digitales, en los casos de manipulación mediante alteraciones de los parámetros de calibración (en las distintas intervenciones técnicas, por cambio fraudulento de las constantes de dimensiones de los neumáticos o del grupo caja de cambios del vehículo), pero también en los más frecuentes de la realizada a través del sensor de movimiento, no sólo mediante la colocación de imanes, sino también con otros procedimientos más sofisticados por medio del doble kitas -duplicidad de sensores de movimiento-, por la propia manipulación directa del sensor, en algunos casos actuando sobre sus circuitos internos, o incluso, en una evolución de los procedimientos manipuladores, sobre el propio tacógrafo digital, mediante la misma técnica de actuar físicamente en su placa base interna o bien con el hackeo de su software, este último muy difícilmente detectable.

En el plano de la inautenticidad subjetiva, las conductas fraudulentas consistentes en la circulación con un disco diagrama insertado en el tacógrafo analógico o con una tarjeta de conductor en el digital a nombre de otro conductor, o bien la utilización de discos diagramas o de tarjetas de conductor falsificadas, en ambos casos con la finalidad de crear la apariencia inveraz de que quien realiza la conducción no es el conductor real, generando por ello datos inauténticos ficticios de tiempos de conducción o de descanso de este último.

Conviene precisar que la falsedad del art. 392 CP queda indiciariamente constatada no sólo al sorprender al conductor con el procedimiento manipulador activado, sino cuando tras la intervención policial en los casos de accidente o inspección de empresa, se contrasten los datos registrados con las actividades reales de los conductores y vehículos. Si se detectan manipulaciones que no están activadas en el momento de la inspección, sin duda hay un indicio relevante que obliga a levantar atestado. En el caso de no poderse acreditar registros falsos, los hechos constituirían delito del art. 400 CP sancionado con idéntica penalidad que la del art. 392. Al margen de lo dicho, al tratarse de infracción penal perseguible de oficio sin necesidad de



procedimiento administrativo previo, conforme a los arts. 282 y ss. y 299 y ss. LECrim, las diligencias policiales se podrán iniciar con cualquier información documental, testifical u otra clase de datos de los que resulten indicios de su comisión.

En materia de autoría, el delito lo comete el conductor, titular, encargado o empleado de la empresa propietaria del vehículo o del taller o cualquier otra persona que lleve a cabo el comportamiento manipulador, pues no es de aplicación la restricción de sujetos responsables de la infracción administrativa regulada en los artículos mencionados de la LOTT, dado que el tipo del art. 392 CP no requiere sujeto activo cualificado, pudiendo tratarse de un tercero ajeno a la conducción, a la empresa titular o a los talleres. La falsedad, desde otra perspectiva, no constituye un delito de propia mano que exija la realización material de la alteración falsaria por el propio autor, sino que admite la ejecución a través de persona interpuesta que actúe a su instancia. Por ello, la responsabilidad en concepto de autor no precisa de la intervención corporal en la dinámica material de la falsificación, bastando el concierto y el previo reparto de papeles para llevarla a cabo y el aprovechamiento de la documentación alterada, de modo que es autor tanto quien falsifica materialmente como quien en concierto con él se aprovecha de la acción con tal de que tenga el dominio funcional sobre la falsificación (SSTS 213/2019, de 23 de abril, 287/2015, de 19 de mayo, 797/2015, de 24 de noviembre, y 126/2016, de 23 de febrero, entre otras).

En cuanto a la participación en el delito examinado son posibles todas las formas de coautoría o complicidad de los arts. 28 y 29 CP. En este sentido, la jurisprudencia tiene declarado (SSTS 279/2010, de 22 de marzo, 1395/2005, de 23 de noviembre, con cita de otras) que el delito de falsedad documental, en coherencia con su reseñada naturaleza, admite todas las formas de participación, coautoría, inducción, cooperación necesaria y complicidad. En particular pueden ser inductores los titulares de la empresa de transportes, de la empresa o empresas que contratan el viaje o porte de mercancías, del taller, así como sus dirigentes o encargados que, prevaleciendo de las circunstancias laborales o de otra índole del conductor o empleado (también la empresa contratante o cargadora sobre la empresa de transporte contratada), ejerzan la influencia síquica suficiente, conforme a las exigencias jurisprudenciales, para determinarles a la comisión de la infracción penal. Siempre lo será el conductor cuando sea autor material. En el caso de autoría o participación de autoridad o funcionario público nos hallaríamos en el tipo agravado del art. 390.1.2º CP por la cualificación del sujeto y los deberes del cargo o función infringidos.

Finalmente consignamos que fruto de recientes informes periciales de las Policías de Tráfico ya citados en la Memoria FGE de 2013 (ejercicio 2012), reiterados en la actualidad, es la certeza científica de que ciertos procedimientos de manipulación de los tacógrafos, en constante evolución, no sólo alteran los registros de velocidad del vehículo y los tiempos de conducción



y descanso, sino que revisten especial gravedad al afectar a sistemas de seguridad y funcionamiento tan importantes como los de frenado o distribución de frenada que previenen el bloqueo de ruedas (ABS), los de control de estabilidad (ESP) o los de tracción (TCS, ASR, EDS o EBS), transmisión y sincronizado de marchas. Ello es así porque la información que emite el sensor de movimientos del tacógrafo es asimismo utilizada para asegurar su correcto funcionamiento. Algunos procedimientos, al anular los impulsos emitidos, también anulan el limitador de velocidad y anulan o limitan el sistema de frenado ABS y el “retarder” o frenomotor en vehículos cuya circulación entraña un riesgo superior para la seguridad vial por sus dimensiones y peso mencionados.

Tales sistemas evitan el bloqueo de ruedas y derrapes, eliminan el efecto tijera, reducen el riesgo de vuelco y mitigan el balanceo de los remolques y semirremolques. En estos casos, la centralita de gestión electrónica del vehículo puede generar avisos de error mostrados en el cuadro de mandos del camión o autobús, que el conductor necesariamente ha de percibir, y pone en marcha automáticamente en algunos casos, según la marca y modelo del vehículo, una medida de seguridad, limitando la velocidad o revoluciones. La eficacia de la manipulación puede exigir una acción complementaria del conductor consistente en extraer el fusible del sistema ABS-EBS. Consecutivamente queda desactivado este sistema de frenado –y en ocasiones las luces de frenado–, pasando el vehículo a sistema de frenada redundante o neumático. En ocasiones, también dependiendo de la marca y modelo del vehículo, se ve afectado a la vez el cambio de marchas (que deja de funcionar de forma automática pasando a ser manual), la marcha atrás (que asimismo deja de funcionar) y la anticipación de freno (se desactiva la ayuda eléctrica y electrónica del pedal de freno). A consecuencia de todo lo que se viene exponiendo se produce un incremento muy elevado de los riesgos para la seguridad vial ya originados por los presumibles excesos de velocidad y merma de los tiempos de descanso del conductor.

En el atestado se reseñará con detalle la clase de tacógrafo, sus características y estado, examinando si cumple con la normativa reseñada, y se describirá la concreta manipulación llevada a cabo, precisando los registros falsos originados. Es necesario examinar los registros de un período de tiempo suficiente para constatar si nos hallamos en presencia de un delito continuado del art. 74 CP. La investigación sobre la autoría material, inducción, cooperación necesaria y complicidad debe ser exhaustiva, particularmente cuando se trate de titulares de empresas de transporte o talleres con una organización de cierta entidad que exija clarificar, en su caso, los diferentes títulos de participación. En todo caso se indagarán las condiciones laborales del conductor o conductores no autónomos y si ha habido situación de vulnerabilidad laboral o económica que puedan tener relación con la comisión de los hechos. Asimismo la siniestralidad que haya tenido lugar con anterioridad en el contexto de la continuidad delictiva con el mismo u otros vehículos, si hay indicios sobre ella. Se examinará si la manipulación ha



afectado a otros sistemas del vehículo con detalle de la afectación y riesgos generados, pues en su caso significarán sin duda una mayor gravedad de injusto en los hechos investigados (art. 66.1.6º CP).

En los casos de accidentes con resultados que atentan contra la vida o integridad física de los arts. 142 y 152 CP causalmente conectados, desde el prisma de la imputación objetiva, con las conductas falsarias examinadas (en los términos de lo expuesto en mi Dictamen 2/2016 *sobre la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal. Los nuevos conceptos de imprudencia grave y menos grave de los arts. 142 y 152 CP y su incidencia en la actuación especializada del MF para una efectiva protección penal de la seguridad vial* -págs. 27 y ss.-), se levantará atestado por imprudencia grave de los arts. 142.1 y 152.1 CP. En principio estas conductas por sus elevados riesgos y relevancia de los deberes normativos de cuidado infringidos, son merecedoras de la consideración de notoria gravedad de los arts. 142 bis y 152 bis CP introducidos por la LO 2/2019, de 2 de marzo. Debo recordar, en línea con lo dicho en mis oficios de 13-12-2018 y 3-4-2019, que las lesiones, aun cuando parezcan leves, tienen la consideración de resultados típicos del art. 152.1.1º en relación con el art. 147.1 CP desde el momento en que aparezcan indicios de tratamiento médico o quirúrgico, lo que obliga a instruir atestado ampliatorio cuando lleguen los oportunos datos médicos u hospitalarios.

Si en estos casos se detectan situaciones de abuso laboral, en su caso constitutivos de delito del art. 311.1 CP, que puedan hallarse en relación causal, desde el prisma de la imputación objetiva reseñada, con el resultado lesivo se pondrá en conocimiento inmediato del Fiscal Delegado de Seguridad Vial para que en coordinación con el Fiscal Delegado de Siniestralidad Laboral o Extranjería puedan solicitar, si es procedente, la intervención de la Inspección de Trabajo. En todo caso, se insiste, siempre es indiciariamente autor el conductor sobre el que pesan los singulares deberes normativos de cuidado unidos a su condición profesional cuando interviene materialmente en la manipulación, colabora con ella o conduce conociendo su existencia.

Conforme a las orientaciones de los textos de la UE mencionados deben incrementarse los controles para el examen de tacógrafos y, reiterando lo dicho con carácter general en mi oficio de 3-4-2019, los de alcohol y drogas de los vehículos sujetos a la legislación nacional y europea comentada en la STS de la que se desprenden los nuevos criterios de calificación jurídico penal y por tanto de investigación y persecución de las nuevas infracciones penales. Es preciso particular esmero en los controles de autobuses dedicados a transporte escolar, comprobando si cumplen la legislación vigente y teniendo en cuenta la legislación protectora del menor.

Al margen de lo que se viene diciendo para vehículos sometidos a la obligación de llevar tacógrafo, es obligado recordar lo expresado en tal oficio sobre los atestados instruidos por imprudencia grave de los arts. 142.1 y 152.1 CP: "Cuando se trate de vehículos que trabajan para empresas de reparto y



demás actividades económicas, se reseñarán los datos de la empresa y cuál es la relación jurídico-laboral, no sólo la formal sino la material, entre el conductor y la entidad, con detalle de las condiciones de trabajo en el caso de que generen riesgos para la seguridad vial y circunstancias de la póliza de seguro". Es preciso particular esmero en la investigación de estos transportes de mercancías por carretera, en particular de los llamados transportes rápidos o urgentes utilizando furgonetas o camiones, centrados en el cumplimiento de la legalidad que les es aplicable en cuanto a carga, estado del vehículo y límites de velocidad. Cuando se constaten indicios de abuso laboral del modo antes expuesto, en los horarios de conducción y descanso con incidencia causal en el resultado con los criterios e imputación reseñados, se hará constar así en el atestado dirigiendo la instrucción, además de hacia el conductor, al titular de la empresa, encargado o empleado autor por inducción de las condiciones de trabajo abusivas. Copia del mismo en los casos del art. 142.1 y 152.1.2ª y 3ª se remitirá el Fiscal Delegado de Seguridad Vial que actuará en coordinación con los Fiscales de Siniestralidad Laboral o Extranjería en los términos expresados.

Las dudas que se susciten deben consultarlas a los Fiscales Delegados Autonómicos y Provinciales de Seguridad Vial y las que tengan mayor significación jurídica en cuanto a la calificación de los hechos o su investigación y prueba a esta Unidad. A ella le remitirán en todo caso copia de los atestados en los que se detecten indicios de responsabilidad penal en el ámbito de la empresa titular o de los talleres correspondientes.

Ruego que en el plazo de 20 días me remitan la estadística de los controles con examen o supervisión de tacógrafos respecto a 2019, el número de infracciones del art. 140.10 de la LOTT detectadas, así como la estadística de controles de alcohol y drogas a vehículos sujetos a la legislación nacional y europea sobre tiempos de conducción y descanso. Del mismo modo los accidentes causados por vehículos de reparto de mercancías por carretera.