



*Defensor del Menor
en la Comunidad de Madrid*

Estudios e Investigaciones 2007

Edita: EL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Depósito Legal: M-22440-2008

Imprime: SOLANA E HIJOS, A.G., S.A.

C/ San Alfonso, 26. La Fortuna (Leganés)

**INFORME:
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
LOS MENORES POR INFRACCIONES
ADMINISTRATIVAS**

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MENORES POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

AUTORA: *MARÍA GABRIELA CALERO DEL OLMO*
Abogada de Estado

I. LA CAPACIDAD DE LOS MENORES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO.—II. ALTERNATIVAS PARA LA ATRIBUCIÓN DE UNA MAYOR RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS MENORES.—III. EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR LAS INFRACCIONES COMETIDAS POR MENORES A SUS PADRES O TUTORES: a) *La responsabilidad por infracciones administrativas y la responsabilidad civil de padres o tutores.* b) *Responsabilidad de los padres o tutores por la infracción.*—IV. CONCLUSIONES.

I. LA CAPACIDAD DE LOS MENORES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

La responsabilidad de los menores ante la comisión de infracciones administrativas viene condicionada por la capacidad de obrar que el ordenamiento jurídico les reconoce en esta esfera. El artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) regula las especialidades de la capacidad de obrar en los siguientes términos:

«Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas. Además de las personas que lo ostentan con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate».

Este precepto ha permitido que la doctrina aprecie en el derecho administrativo una capacidad de obrar más amplia que en el derecho civil, en el sentido de que no sólo reconoce capacidad de obrar en los mismos términos que el Código Civil (al decir «con arreglo a las normas civiles»), sino que también reconoce aquella capacidad a los menores respecto de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ostente su representación legal en el orden civil. En opinión de algunos autores se trata de una fusión de la capacidad jurídica (entendida como capacidad para ser titular de dere-

chos y obligaciones) y de la capacidad de obrar (o aptitud para el ejercicio de sales derechos y obligaciones). Con independencia de los aludidos criterios doctrinales, lo cierto es que el antes transcrito artículo 30 de la LRJ-PAC reconoce abiertamente la capacidad de los menores para realizar determinados actos. **Sin embargo, para determinar si el menor dispone de esa capacidad en cada caso habrá que estar a lo que disponga el ordenamiento jurídico para el supuesto concreto de que se trate».**

A título de ejemplo *citaremos* la *normativa* de tráfico sobre determinados permisos de conducción.

El artículo 7 del Real Decreto 772/1997, de 30 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Conductores establece que se ha de contar con dieciséis años cumplidos para obtener la licencia de conducción del tipo A1 que habilita para conducir «*motocicletas ligeras sin sidecar con una cilindrada máxima de 125 centímetros cúbicos, una potencia máxima de 11 kilovatios (kW) y una relación potencia/peso no superior a 0,11 kilovatios/kilogramo (kW/kg)*».

A la luz de los preceptos citados resulta, pues, que los menores de edad comprendidos entre los 16 y 18 años se encuentran habilitados para obtener la licencia de conducción y el permiso de conducción de la clase A-1 y que incluso los comprendidos entre 14 y 16 años podrán obtener la licencia si cumplen los requisitos del artículo 272.1.a). Pues bien, si el ordenamiento jurídico reconoce a las personas mayores de 14 años la posibilidad de conducir, mediante la oportuna licencia, ciclomotores, y a los mayores de 16 años la de obtener permiso de conducción de la clase A-1 (motocicletas de cilindrada reducida y coches de inválidos), la pregunta que se plantea en la consulta formulada por la Dirección General de Tráfico debe contestarse en sentido afirmativo; es decir, los menores de 18 años de edad comprendidos en los segmentos de edad entre 14 y 16 años pueden ser responsables de las infracciones que cometan en la conducción de los vehículos a que se ha hecho referencia para cada uno de los segmentos de edad aludidos.

Es indudable que cuando el ordenamiento atribuye a las personas comprendidas entre 14 y 16 años aptitud para conducir los vehículos de reiterada mención es porque les reconoce la suficiente capacidad para discernir lo que es lícito de lo que no lo es, y en definitiva les está otorgando la facultad de actuar dentro de dicho ámbito como un mayor de edad. Por lo tanto, no se trata simplemente de atribuir la facultad de conducir sino de asumir las obligaciones que se derivan de esa facultad, entre las que se encuentra precisamente la de responder en el ámbito administrativo sancionador.

II. ALTERNATIVAS PARA LA ATRIBUCIÓN DE UNA MAYOR RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS MENORES

Tal y como se ha señalado anteriormente, la exigibilidad de responsabilidad por infracciones administrativas a los menores se encuentra actualmente dispersa en las diversas normas sectoriales administrativas en función de que éstas reconozcan o no al menor capacidad de obrar como si de un mayor se tratase en su esfera concreta. No obstante, lo cierto es que quedan fuera de esta exigibilidad, y en la práctica impunes, conductas de los menores que pueden generar *grave alarma social*, como las contempladas en la legislación sobre armas o en la Ley Orgánica para la protección de la Seguridad Ciudadana. La modificación puntual de toda y cada una de las leyes que contienen disposiciones sancionadoras del ámbito administrativo sería una tarea altamente complica-

da y que dejaría sin cobertura el espectro sancionador de las Comunidades Autónomas, que en hoy en día presenta una notable amplitud. Es por ello por lo que parece más razonable proponer una modificación de la Ley 30/1992, y concretamente del artículo 130 de la misma, por tener carácter de ley de bases resultaría de aplicación a todas las Administraciones Públicas. La Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas, a la que luego nos referiremos, ha optado por esta solución estableciendo como «mayoría de edad» a efectos sancionadores administrativos, la de catorce años.

Respecto a la edad mínima a partir de la cual sería exigible la responsabilidad administrativa de que se trata, debe tenerse en cuenta que el artículo 19 del vigente Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, exime de responsabilidad criminal a los menores de 18 años y que la Ley Orgánica 51/2000, de 12 de Enero, reguladora de la responsabilidad penal de los prevé la aplicación de dicha Ley a los menores comprendidos entre 14 y 18 años (sin perjuicio del régimen especial para los mayores de 18 y menores de 21 años). En cuanto a los menores de 14 años, la misma ley establece que no se les exigirá responsabilidad con arreglo a dicha Ley, «sino que se les aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores ...».

A la vista de los límites de edad previstos en las referidas normas podría hacerse coincidir en este aspecto la responsabilidad administrativa sancionadora con la fijada en la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de Menores, sin perjuicio de que pudiera llegarse a una solución diferente si se considerase que siendo la infracción administrativa por su propia naturaleza menos grave que la penal, se estimase más adecuado establecer otra edad como límite para exigir la aludida responsabilidad administrativa.

La Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas, anteriormente aludida, establece en su artículo 6, apartado tres:

«Las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación material sectorial de que se reate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores, fijarán el límite de edad a partir del cual se puede ser responsable de una infracción. A falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años» .

Por otra parte, se considera conveniente que al abordar la regulación legal de la responsabilidad de los menores en el ámbito administrativo sancionador se estudiasen las posibles modalidades de sanciones específicas aplicables a aquéllos, dado que en el régimen actualmente aplicable a los mayores de edad las sanciones administrativas consisten por lo general en multas, que en el caso de imponerse a los menores serían muchas veces incobrables por insolvencia de los sancionados, con la consiguiente ineficacia del régimen punitivo de que se trata.

La determinación de esta tipología de sanciones para los menores debería ser estudiada por los técnicos, especialistas en pedagogía, psicología, educación, etc..pero entre las mismas podrían contarse la prestación de ciertos servicios a la sociedad, la visita de centros de mayores o drogodependientes, la asistencia obligatoria a charlas, etc.. En todo caso la previsión de las mismas debería ser contenida en el la norma de modificación de la Ley 30/1992, estableciendo cuál de ellas se aplicarla como leve, grave o muy grave, en función de la seriedad de la infracción cometida, esta-

bleciendo así un régimen paralelo de sanciones para las infracciones tipificadas en cada una de las normas sectoriales.

III. EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS COMETIDAS POR MENORES A SUS PADRES O TUTORES

a) La responsabilidad por infracciones administrativas y la responsabilidad civil de padres o tutores

Un punto que se ha de abordar es la posibilidad de basar la derivación de responsabilidad administrativa en los preceptos que declaran la responsabilidad civil de padres y tutores derivada de los perjuicios causados por los menores que están bajo su custodia (cfr. art. 1903 Código Civil.).

También en este caso la respuesta ha de ser negativa, pues la responsabilidad civil y la administrativa son conceptos de diferente naturaleza, quedando la primera totalmente fuera del ámbito del Derecho sancionador.

El propio Tribunal Constitucional en la sentencia 219/88, de 22 de noviembre establece una clara distinción entre ambos conceptos, dando a entender que mientras la responsabilidad civil es transmisible a terceros no lo es la administrativa, en virtud del principio de personalidad de la sanción. No puede tener lugar la extensión analógica de las normas sobre responsabilidad civil a un ámbito –como es el derecho sancionador que no sólo tiene una distinta condición que excluye la identidad de razón–, sino que además, por su propia naturaleza, no es susceptible de ser extendido por vía de aplicación analógica de otras normas (cfr. artículo 4.2 C.c).

A mayores, la responsabilidad civil por daños causados por menores recogida en el art. 1903 del Código Civil daría satisfacción a la necesidad de reparación de los daños causados por éstos con independencia de que los mismos hayan surgido como consecuencia de una conducta constitutiva o no de infracción administrativa, pero dejaría sin respuesta aquellos casos en que de la infracción cometida por el menor no se derivase un daño a personas o cosas concretas, más allá del daño social que supone toda actuación de ésta naturaleza.

b) Responsabilidad de los padres o tutores por la infracción

El segundo párrafo del artículo 130.3 de la LRJ-PAC establece la posibilidad de «desplazar la responsabilidad» hacia personas distintas de las directa e inicialmente responsables de las infracciones administrativas estableciendo:

*«Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley **que conlleven el deber de prevenir** la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores».*

Es esencial, pues, que las Leyes que regulen los distintos regímenes sancionadores prevean expresamente la responsabilidad subsidiaria o solidaria de las personas físicas y jurídicas sobre las que recaiga el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otras (en el caso, por los menores de edad). En relación con este deber, la Dirección del Servicio Jurídico del Estado seña-

laba que «... este Centro ya se pronunció en su precitado informe de 8 de septiembre de 1993, manifestando que el artículo 130.3, párrafo segundo, de la LRJ-PAC «parece referirse a un específico deber de prevenir la comisión de infracciones (en la materia de que se trate) ., **que** podría ser más estricto **que el** general de vigilancia a que padres y tutores están sujetos respecto de sus hijos y pupilos, respectivamente, ...».

En el mismo informe se aludía a la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional 219/1988, de 22 de noviembre, de la cual se desprende que la responsabilidad subsidiaria en cuestión no está llamada a recaer sobre una persona al margen y con independencia de toda estimación sobre su culpabilidad. Por otra parte, se indicaba, al examinar la posibilidad de que la responsabilidad civil de los padres establecida en el artículo 1903 del Código Civil sirviera de base para derivar hacia aquéllos la responsabilidad administrativa, que «el propio Tribunal Constitucional en el citado fallo 219/88 establece una clara distinción entre ambos conceptos, dando a entender que mientras la responsabilidad civil es transmisible a terceros no lo es la es la administrativa, en virtud del principio de personalidad de la sanción.

En este sentido puede citarse igualmente la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1990, que declara lo siguiente:

«SEGUNDO. Conviene recordar, antes de descender al concreto análisis del precepto reglamentario referido, que tanto la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, como la del Tribunal Constitucional vienen aplicando al derecho administrativo sancionador los mismos principios esenciales del derecho penal como manifestación ambas de una potestad sancionadora del Estado, sustancialmente unitaria. Dentro de ese marco unitario es elemento fundamental el principio de culpabilidad, como ha recordado la Sentencia de 17 de octubre de 1989 de la Sala Especial de este Tribunal Supremo, regulada en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que rescindió otra sentencia de la antigua Sala Quinta, en la que se mantenía la existencia de una responsabilidad objetiva de una empresa por la actuación de sus empleados, en función de culpas «in eligendo» y «vigilando» como determinantes de una sanción. Supone tal principio la exigencia primero de individualización de la propia conducta y después la del carácter dolosa o culposa de la conducta infractora. Tales exigencias se oponen a criterios de responsabilidad establecida en razón de previsiones estrictamente objetivas, basadas cal vez en implícitas presunciones «ex lege, de culpa (más aún si la presunción implícita es de las de carácter «juris et de jure»), que son contrarias al derecho fundamental de presunción de inocencia (are 24.2 C.E.), como ha destacado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 105/1988. de 8 de junio».

Por consiguiente, la exigencia de responsabilidad objetiva a los padres en el ámbito administrativo-sancionador sin que exista una norma legal específica en tal sentido y sin apreciar el grado de culpabilidad en que hayan podido incurrir aquéllos no resulta conforme con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo a que acaba de hacerse referencia.

En esta línea sentido es indispensable citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 24 de abril de 1998, que rechaza la legalidad de la sanción de multa impuesta a un padre por infracción de la legislación de pesca de la Comunidad de Cantabria. a cuyo tenor:

«SEGUNDO. Como punto de partida para el enjuiciamiento de la cuestión litigiosa hay que tener en cuenta que la sanción se impone al padre de **un menor de edad**, considerándole responsable de lo infracción que se dice cometida por su hijo, quien, según consta en el boletín de denuncia, fue sorprendido cuando pescaba en zona acotada sin estar en posesión del permiso regla-

mentario y en época de veda, infracción, efectivamente, comprendida en los preceptos que se afirman vulnerado.,

TERCERO. No puede olvidarse que uno de los principios básicos del derecho administrativo sancionador es el de culpabilidad, así consagrado, tras algunas vacilaciones jurisprudenciales las SS. 25 enero y 9 mayo 1983 y en las que **el** Tribunal Supremo se manifiesta en favor de la necesidad de dolo o culpa en materia de infracciones **administrativas**, inferible dicho principio, según lo STC 76/1990, de 26 abril, de los principios de legalidad y prohibición de exceso o de las exigencias inherentes al Estado de Derecho, en términos que junio al requisito de la tipicidad y de la antijuridicidad se sitúa el de que la acción sea en roda caso imputable a su autor por malicia o por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

CUARTO. Conectado a dicho principio está el de la personalidad de las **infracciones administrativas**, pues, en virtud de la unidad sustancial del «ius puniendi», el principio de personalidad de la pena, que da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción «no resulto viable sancionar a quien no ha cometido la infracción», es igualmente de aplicación, esta vez no matizada, al ámbito de Derecho administrativo sancionador. Ciertamente, la Ley admite la posibilidad de una responsabilidad subsidiaria: «Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administran-va cometida por otros, las personas físicas o. jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores» (art. 130.3 párr. 2.º de la Ley 30/1992, de 26 noviembre).

QUINTO. Con ello, la Ley Procedimental parece referirse. de manera evidentemente confusa, al establecimiento de una responsabilidad por «culpa in vigilando», similar a la que en el ámbito civil determina el art. 1903 del Código Civil cuando establece que «les padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda». No obstante, el legislador se ha preocupado de deslindar las esferas represivas o puramente sancionadoras de los aspectos patrimoniales o reparadores (S. 26 junio 1991) y así lo hace realmente el precepto transcrito, el cual, según caracterizado criterio doctrinal, trata de buscar a ultranza un sujeto responsable, en el orden civil, incluso en el caso de que no exista infracción administrativa, ya que parece conformarse con que se dé el mero incumplimiento de obligaciones legales.

SEXTO. En esta materia es, desde luego, legítima la existencia de una responsabilidad, solidaria o subsidiaria, por hechos propios y aun por hechos ajenos, mar sin que en este último supuesto alcance al responsable responsabilidad alguna de orden sancionador «stricto sensu», sino simplemente la obligación, solidaria o subsidiaria, de hacer frente a las indemnizaciones pertinentes que pudieran derivar del ilícito administrativo, lo que, hay **que** repetir, no autoriza a hacer gravitar sobre quien no fue autor del mismo el peso de la potestad administrativa sancionadora, como en este casa ha hecho la Administración, imponiéndose, en consecuencia, la anulación de la multa impuesta».

En conclusión, la aplicabilidad del artículo 130. 3 de la Ley 30/1992 para exigir responsabilidad a los padres de los menores, exigiría una previsión legislativa (que podría incluirse en esta misma Ley) que estableciera el deber de los padres y tutores de evitar la comisión de infracciones administrativas por los menores sometidos a su patria potestad o custodia, y consecuentemente, su responsabilidad por consentir o tolerar semejantes conductas.

IV. CONCLUSIONES

A modo de corolario, cabe realizar algunas apreciaciones sobre las posibles modificaciones normativas que en atención a lo anterior cabrían plantearse, siempre desde la perspectiva de la multiplicidad de posibles alternativas que cuestión tal multifacético como ésta, presenta.

Primera.- Tal y como se ha señalado, parece lógico plantearse la necesidad de que la Ley del ámbito administrativo más general, esto es en el ámbito estatal, la LRJPAC, contuviera una declaración general en cuanto a la edad mínima para resultar responsable de infracciones administrativas, sin perjuicio de que las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza, finalidad y bienes jurídicos protegidos, pudieran establecer otra cosa.

Segunda.- La exigencia de una mayor responsabilidad de los menores en el ámbito sancionador administrativo debería venir acompañada del establecimiento de sanciones adecuadas a estos sujetos infractores, evitando, de una lado que su tipología las hiciese inviables en la práctica, como ocurre con las multas, y promoviendo, de otro valores esencialmente pedagógicos que fomenten el sentido de la responsabilidad y el respeto por los derechos y libertades de los otros, y que conecten con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor, precisamente para potenciar su labor educativa.

Tercero.- Como clave de arco de este sistema, parece razonable exigir que los padres y tutores de los menores sometidos patria potestad o tutela velen con la diligencia de un buen padre de familia por la evitación de la realización por parte de éstos de conductas constitutivas de infracción administrativa, estableciendo norma legal que sancione el incumplimiento de estos deberes con la imposición de responsabilidad solidaria por los hechos de los menores.