

# La modificación del Código Penal en materia de seguridad vial: reflexiones sobre la conducción sin licencia

Tomás Montero Hernanz

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias  
Profesor de Derecho Penitenciario en la Escuela de Práctica Jurídica de Valladolid

**La reforma llevada a cabo por la 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, ha supuesto, entre otros cambios, la tipificación de aquellos casos de conducción de vehículos de motor o ciclomotores por quienes no hubieran obtenido nunca el correspondiente permiso o licencia de conducción, produciéndose su entrada en vigor el 1 de mayo de 2008, asociándose a este comportamiento una pena de prisión de tres a seis meses o de multa de doce a veinticuatro meses y trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días.**

Desde la publicación de la Ley se vino avisando de las dificultades derivadas de la falta de recursos suficientes para hacer frente a la previsible avalancha de sentencias condenatorias.

Tras la entrada en vigor el pasado día 1 de mayo de la última de sus previsio-

nes, el debate ha vuelto a los medios de comunicación, quienes se han hecho eco nuevamente de la carencia de recursos.

El problema, además de previsible, no es nuevo, pues desde la incorporación en 1995 de los trabajos en beneficio de la comunidad al catálogo de penas, la ausencia de plazas y las dificultades en

materia de alta en seguridad social de los penados han lastrado la aplicación de esta pena, llamada a ser una alternativa a la privación de libertad.

Una comparativa de su aplicación entre el sistema penal de adultos y el de responsabilidad penal de menores resulta gráfica:

## Responsabilidad penal de los menores: medidas impuestas

	2004	2005	2006
<b>Total medidas impuestas</b>	20.436	21.859	22.353
<b>Internamiento</b>	4.646	4.890	4.306
<i>% Internamiento sobre total de medidas</i>	22,73%	22,37%	19,2%
<b>Prestaciones en beneficio de la comunidad</b>	6.363	7.583	7.495
<i>% PBC sobre total de medidas</i>	31%	37,7%	33,5%

Fuente: INE

## Estadística de lo penal: condenados según tipo de pena

	2004	2005	2006
<b>Total condenados</b>	134.053	128.927	142.746
<b>Prisión</b>	73.050	72.101	80.965
<i>% Prisión sobre total de medidas</i>	54,49%	55,92%	56,72%
<b>Trabajo en beneficio de la comunidad</b>	1.184	3.790	4.841
<i>% TBC sobre total de medidas</i>	0,88%	2,94%	3,39%

Fuente: INE

Muchas son las valoraciones y análisis que pueden hacerse de esta reforma, así como de las últimas reformas que nuestro sistema penal y de ejecución ha sufrido.

La «tolerancia cero» está llevando a la tipificación penal de nuevas conductas, algunas de ellas sancionadas anteriormente en vía administrativa. Esta «tolerancia cero» ha hecho de la «dureza» una bandera. Esta tendencia al endurecimiento se traduce en penas más severas, no sólo en su extensión, sino también en su forma de ejecución, algo en lo que ya se había avanzado tras la publicación en 1995 del Código Penal. Recordemos, por poner algún ejemplo, la introducción del periodo de seguridad para el acceso al tercer grado previsto en el artículo 36.2 del CP, o las limitaciones en materia de clasificación, libertad condicional, permisos de salida o beneficios penitenciarios que establece el artículo 78 del CP, o las limitaciones en materia de clasificación penitenciaria derivadas de la exigencia de satisfacción previa de la responsabilidad civil establecidas en el artículo 72 de la LOGP, o las limitaciones para el acceso a la libertad condicional derivadas de la no satisfacción de la responsabilidad civil o en los supuestos de delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales que recoge el artículo 90 del CP.

A estas reformas legislativas se ha venido a sumar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al resolver el recurso planteado contra la resolución de la Audiencia Nacional sobre la acumulación de condenas en el caso de el terrorista Henri Parot, lo que supone un tratamiento similar al existente en el vigente artículo 78 del CP para aquellos casos anteriores a su vigente redacción.

A este marco penal y de ejecución hay que sumar las reformas procesales que han buscado procedimientos más rápidos para el enjuiciamiento de determinados delitos, que permiten sentencias en menos tiempo.

Si además de todo lo anterior, la presencia policial en la calle se ha intensificado, el resultado de este cóctel son más detenidos y más condenados y, en nuestro sistema penal de adultos, la cárcel es todavía la consecuencia habitual.

Todo ello nos lleva a tener una de las mayores ratios de población penitenciaria dentro de la Unión Europea, por encima de la media:

Estonia	333
Letonia	292
Lituania	240
Polonia	230
República Checa	185
Luxemburgo	167
Rumania	164
Eslovaquia	158
Hungría	156
Bulgaria	148
España	145
<b>MEDIA</b>	<b>136,8</b>
Países Bajos	128
Reino Unido	124
Portugal	121
Austria	105
Italia	104
Alemania	95
Bélgica	91
Grecia	90
Malta	86
Francia	85
Suecia	82
Dinamarca	77
Chipre	76
Finlandia	75
Irlanda	72
Eslovenia	65

Fuente: ICPS (International Centre for Prison Studies). 2007. *Lista de la población de la prisión del mundo, séptima edición*. Londres.

**Esta tendencia al endurecimiento se traduce en penas más severas, no sólo en su extensión, sino también en su forma de ejecución**

Esta población viene creciendo año tras año, sin que se hayan creado recursos en la misma progresión, lo que viene a agravar el problema, pues ya partíamos de una situación en la que no se cumplía la previsión legal de un interno por celda:

### **Evolución población reclusa** (datos a 31 de diciembre de cada año)

AÑO	TOTAL
1990	33.058
1991	37.857
1992	41.894
1993	46.076
1994	47.144
1995	44.956
1996	41.903
1997	42.756
1998	44.370
1999	44.197
2000	45.104
2001	47.571
2002	51.882
2003	56.096
2004	59.375
2005	61.054
2006	64.021
2007	67.100
2008 <sup>1</sup>	69.546

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior y Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (la gestión en cifras)

<sup>1</sup> Datos a 16-5-2008.

Admitido que las prisiones están saturadas, los esfuerzos para paliar la situación debe venir por varias vías:

- La construcción de nuevos centros penitenciarios, algo que, al margen de la voluntad política y la disponibilidad presupuestaria, requiere de unos plazos largos.
- La creación de un verdadero sistema de penas alternativas en concordancia con las recomendaciones internacionales.
- El favorecimiento, en determinados supuestos, de procedimientos de mediación, conciliación y reparación, como alternativas al procedimiento penal.



- Como medida paliativa de la situación de saturación de los centros penitenciarios, una reforma del vigente Reglamento Penitenciario permitiría convertir los centros de inserción social en recursos con una finalidad más amplia, haciendo de ellos centros adecuados para el cumplimiento de determinadas condenas y para determinados perfiles de condenados, dando un sentido así a su creación, más allá de los penados clasificados en tercer grado.

Centrándonos en el tratamiento sancionador de aquellos conductores que carecen de permiso o licencia para conducir, es necesario plantear alternativas reales a la posible situación de «impunidad práctica» (por carencia de recursos) o al paso por un centro penitenciario conforme al margo general previsto actualmente en la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Algunas de estas alternativas se apuntan a continuación, de forma enunciativa y sin elaboración, pues la pretensión de este trabajo no es plantear una reforma concreta, sino contribuir al debate

**Si la política criminal actual ha llegado a la conclusión de que la única fórmula de lucha es la penal, el objetivo debe centrarse en la prevención de estas conductas**

aportando ideas que puedan servir a un desarrollo futuro. Vaya por delante que preferiría la reducción de conductas tipificadas penalmente y su abordaje desde marcos sancionadores administrativos. No obstante, si la política criminal actual ha llegado a la conclusión de que la única fórmula de lucha es la penal, el objetivo debe centrarse en la prevención de estas conductas, algo a lo que puede contribuir su tipificación desde un marco de prevención general (así parece que está ocurriendo según las primeras informaciones publicadas), pero también evitar la reincidencia y no sólo castigar cuando la misma se produzca, por lo que tal vez sería más operativo vincular la pena a la regularización de la situación que motivó la condena.

Se exponen a continuación algunas de estas alternativas:

- Cuando el ingreso en prisión sea ineludible porque no es posible la suspensión y no se ha acordado la

sustitución de la pena, y no existan otros procedimientos penales pendientes contra el sujeto u otras penas privativas de libertad pendientes de cumplimiento y se trate de personas integradas socialmente, se deberían plantear privaciones de libertad atenuadas, bien mediante arrestos de fin semana o bien mediante regímenes de cumplimiento iniciales similares al tercer grado, con reglas que permitan su revisión en casos de incumplimiento.

- Otra alternativa a estudiar sería el comiso del vehículo o ciclomotor, cuando es propiedad del autor o lo está usando con consentimiento de su titular a sabiendas de que carece de permiso o licencia, o bien su retención temporal concediéndole un plazo para obtener el mismo, transcurrido el cual sin obtenerlo se procedería a su comiso.
- La obtención del permiso o licencia, en un plazo de tiempo determinado, podría utilizarse como condición para acordar la sustitución de la condena.
- La suspensión de la ejecución de la pena condicionada a la obtención del permiso o licencia de conducción en un plazo determinado. En estos dos últimos supuestos facilitar el acceso a ayudas (becas, subvenciones, préstamos...) a aquellas personas que acrediten carecer de recursos sería una política complementaria.

Otro grupo de medidas podrían venir por el control de la titularidad de vehículos, poniendo límites o condiciones a la misma, exigiendo la posesión de la licencia o permiso que habilite para su conducción o adscribiendo su utilización a una persona que goce de ella. Esta posibilidad podría traducirse en responsabilidad para quienes permiten la conducción por personas carentes de permiso o licencia, planteándose también problemas de concurso cuando se usa el vehículo sin consentimiento de su titular, cuyo análisis excede de las pretensiones de este artículo, pero si conducir sin permiso o licencia es delito, la

## La inaplicación de las consecuencias previstas sólo lleva al descrédito del sistema y a la reincidencia ante la creencia o expectativa de que la amenaza no se cumple

pregunta que puede quedar en el aire es si quien dispone de la herramienta con la que se comete el delito debe asumir también algún papel garante.

En otro orden de cosas, se ha criticado también la privación de libertad para esta conducta aludiendo que no va a contribuir a un fin rehabilitador, llegando a insinuarse que podría ser contraria al artículo 25.2 de la CE<sup>\*</sup>, críticas que han salido incluso de responsables de centros penitenciarios. Al respecto dos breves comentarios.

En primer lugar, recordar la doctrina del Tribunal Constitucional, quien ha dicho, refiriéndose a las penas cortas de privación de libertad, que la reeducación y la resocialización han de orientar el modo de cumplimiento de las privaciones penales de libertad en la medida en que éstas se presten, principalmente por su duración, a la consecución de aquellos objetivos, pues el mandato presente en el enunciado inicial de este artículo 25.2 tiene como destinatarios primeros al legislador penitenciario y a la Administración por él creada, pero que no cabe, pues, en su virtud, descartar, sin más como inconstitucionales todas cuantas medidas privativas de libertad —tengan o no el carácter de pena— puedan parecer inadecuadas, por su relativamente corta duración, para cumplir los fines allí impuestos a la Ley y a la Administración penitenciaria (STC 19/1988, de 16 de febrero). Igual-

mente ha reiterado que el artículo 25.2 de la Constitución no contiene un derecho fundamental, sino un mandato al legislador para orientar la política penal y penitenciaria; ya que lo que pretende es que en la dimensión penitenciaria de la pena privativa de libertad se siga una orientación encaminada a esos objetivos, sin que éstos sean su única finalidad (AATC 15/1984, de 11 de enero; 486/1985, de 10 de julio; 303/1986, de 9 de abril, y 780/1986, de 15 de octubre; y SSTC 2/1987, de 21 de enero, y 28/1988, de 23 de febrero), por lo tanto, la invocación de dicho precepto como fuente de un presunto derecho fundamental violentado no dota de mayor consistencia a la pretensión de amparo (STC 167/2003).

En segundo lugar, plantear que la privación de libertad puede convertirse en un recurso adecuado para llevar a cabo una labor educativa que pueda favorecer el cambio en el futuro. La implementación de programas de educación vial (dentro o fuera de los centros), haciendo de su participación un elemento determinante en la concesión de permisos, clasificación, o por qué no, el cumplimiento anticipado de la condena en algunos casos. Ésta es una posibilidad contemplada en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y que podría importarse al ámbito de adultos en determinados casos.

Soy consciente de que este artículo no es más que un aluvión de ideas sin elaborar y que exigirían de un mayor desarrollo y sistematización dentro de nuestro marco penal, y que algunas de ellas pueden encontrar un rechazo desde algunos planteamientos jurídicos y criminológicos tradicionales, pero no es menos cierto que la respuesta penal deber ser siempre proporcionada, pero además cierta y que la «seguridad» de la inaplicación de las consecuencias previstas sólo lleva al descrédito del sistema y a la reincidencia ante la creencia o expectativa de que la amenaza no se cumple. Por ello, creo que es mejor una reflexión que lleve a una revisión del sistema a través de alternativas penales adaptadas a las circunstancias del caso y si por una vez fuera posible que se acompañe de los medios suficientes. ■

\* Según el artículo 25.2 de la CE las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social.