

LA SEGURIDAD VIAL Y EL DERECHO PENAL

La reforma del CP en materia de delincuencia de tráfico articulada a través de la LO 15/2007 procede del proyecto general de reforma del CP enviado al Congreso el 15-12-2006 y que no logró culminar su tramitación final en la anterior legislatura. En el Preámbulo se cita además como antecedente la resolución 19 del Congreso de los Diputados tras el debate sobre el Estado de la Nación de 2006 alusiva a las modificaciones propuestas por la Comisión de Seguridad Vial del Congreso de los Diputados. Surge de una proposición de ley suscrita por todos los grupos parlamentarios acordando el procedimiento especial para desgajar esta regulación de la del proyecto de 15-12-2006 sometida a procedimiento ordinario.

Han quedado de esta manera fuera de la reforma normas del proyecto como las previsiones sobre reincidencia y habitualidad y comiso de la parte general (arts. 94 y 127) y tipo de homicidio imprudente del art 142 relacionados con la delincuencia vial. La selección normativa de la nueva ley es, sin embargo, sistemáticamente correcta por tratarse los citados de preceptos relativos al delito imprudente que contempla una amplia variedad de conductas y situaciones de riesgo ajenas al tráfico viario.

Bajo mi punto de vista quedan otras materias pendientes para el futuro y no contempladas como la profundización en las medidas de reinserción del art. 83 a las que habría que dar el mismo rango normativo de obligatoriedad, en lo relativo a cursos de reeducación y sumisión a tratamientos de rehabilitación de conductores infractores alcohólicos o adictos a las drogas que a las previstas para violencia de género. En todo caso y al margen de los contenidos, el consenso en el modo de tramitación revela una especial sensibilidad parlamentaria hacia las materias afectantes la seguridad vial.

La seguridad vial ha empezado a convertirse en una prioridad política, social y jurídica. Hemos de comenzar por reflexionar sobre las cifras de siniestralidad. En la Comunidad Europea en torno a 1.300.000 accidentes, cerca de 40.000 muertos (sin el cómputo actualizado de la Europa de los 27) y 1.700.000 heridos anuales. En nuestro país cifras cercanas a los 4000 muertos y 130.000 heridos de ellos unos 20.000 heridos graves.

Constituyen la primera causa de mortalidad europea por debajo de los 40 años y reducen más las esperanzas de vida que las enfermedades cardiovasculares y el cáncer en estas edades. Especialmente impactantes son las cifras de siniestralidad en nuestros jóvenes en la banda de edad de los 16 a los 30 años. Constituye el 33% del total de los fallecidos y el 40 % de los heridos graves. Se le ha llamado la epidemia silenciosa.

Por su parte se estima en los últimos años en 160.000 millones de euros la cifra del coste económico que a Europa le supone la siniestralidad vial, un 2 % aproximado de su PIB, muy por encima de las enfermedades de mayor incidencia económica. En nuestro país los últimos estudios reseñan una cifra anual cercana a la reseñada. Nos hallamos ante una auténtica sangría humana y económica y necesitamos abordarla con perspectiva individual y humanista, recordando las tragedias personales que a diario se producen en carreteras y ciudades.

De otra parte los transportes por carretera y la utilización de vehículos cumplen relevantes finalidades económicas y de satisfacción de las necesidades individuales. El tráfico viario afecta en nuestro país a todos los ciudadanos y en particular a los aproximadamente 25 millones de conductores que circulan por las vías públicas.

De acuerdo con la Recomendación de la Comisión CEE de 6-4-2004 debemos contar con un sistema sancionatorio disuasorio, profundamente rehabilitador y eficaz para evitar el sentimiento de impunidad que reina en las vías públicas, fomentar la cultura de respeto a la ley en ellas y recuperar a los conductores infractores para la legalidad.

La ley de carnet por puntos de 19-7-2005 ha supuesto un primer y relevante paso en esta dirección y su aplicación debe reforzarse con las mejoras que se han puesto en marcha y otras que se preparan desde el Ministerio del Interior. Mi deseo es que las normas penales ya vigentes que no se modifican y las ahora reformadas estén cumpliendo en su aplicación estas finalidades, siempre desde la perspectiva de las funciones y garantías del Derecho Penal que tienen rango constitucional. Resaltemos que el mayor descenso en la cifra de víctimas ha coincidido con el período de vigencia de las nuevas normas sancionatorias.

Hay una minoría de conductores que conducen de forma violenta, egoísta e insolidaria vulnerando de modo grave la reglas de tráfico. Los vemos como circulan a excesiva velocidad, nos acosan no guardando la distancia reglamentaria para obligarnos a incrementar la velocidad o dejar que nos pasen, les vemos adelantar en circunstancias de máximo peligro y en ocasiones insultan y provocan.

Tienen una concepción patrimonial de la vía pública y privatista del tráfico rodado en el que sólo debe prevalecer su interés o su problemática situación psicológica, imputando a los demás conducciones lentas, inútiles o torpes. Para estos comportamientos es acertada desde el punto de vista criminológico la expresión de violencia vial utilizada en el Preámbulo de la nueva ley. En todo caso son precisos estudios de psicología criminal para explicar los procesos de interacción entre conductor, vehículo y circunstancias del tráfico.

Se compartan o no estos razonamientos lo cierto es que el lenguaje no es inocente. La palabra accidente es reveladora de lo inevitable, de lo ajeno a la responsabilidad. Coincide con el fenómeno social y judicial de privatización de las responsabilidades de tráfico, de la ausencia de reproche o desvaloración para las conductas infractoras.

Lo señala con acierto la Instrucción 3/ 2006 FGE en relación a la generalizada remisión de accidentes a juicio de faltas (art. 621 CP) en el que en una buena parte de los casos se producen resoluciones de archivo sin intervención judicial y del MF tras las negociaciones económicas entre Cías de Seguros y con una llamativa ausencia en las estadísticas de condenas por los tipos imprudentes de los arts. 142 y 152 CP.

Si el lenguaje no es "inocente", el tráfico rodado tampoco lo es. Hay matices de hondo calado cultural y sociológico. Tienden a verse los accidentes como un tributo que se paga por el progreso técnico. En esta vía argumental sólo debería intervenir el mecanismo sancionatorio cuando hay víctimas y no para asumir responsabilidades y menos penales sino para resarcir los daños.

Late en estos argumentos una concepción deshumanizada del progreso. También un modelo social basado en la estricta competitividad económica y sin referencia a otros

valores. El vehículo se convierte en signo de status social y la velocidad en el reflejo de una sociedad triunfadora y en un modo de afirmar el poder del que lo conduce.

Parece olvidarse que los ciudadanos conviven no sólo en familia, en el trabajo o en la calle, sino también en las vías públicas. Hay una sociedad circulante con unos códigos de comportamiento, roles, mecanismos de comunicación entre conductores y peatones y desde luego actitudes y decisiones. Se detecta en esta singular convivencia una implícita o explícita solidaridad entre los convivientes como potenciales infractores y así se hacen señas para eludir controles policiales y se ve como normal utilizar inhibidores para evitar los radares.

También se considera que es un mundo aparte en que la ley sancionadora y menos como decimos la penal, no debe entrar o al menos no con tanto rigor como en otros sectores de la vida social. Se olvida que si todos los incumplimientos de las leyes son relevantes, en este ámbito provocan en relación de inmediatez las tragedias y coste humano y económico a que hicimos referencia.

Pero sólo con las sanciones que en todo caso han de ser proporcionadas no se resuelven los problemas apuntados. La conducción ha de ser segura y comfortable. Llevarse a cabo en carreteras y vías públicas que gocen de todos los adelantos técnicos que la investigación científica viene deparando, avanzando hacia el modelo europeo de carretera inteligente y auto explicativa.

De ahí que se necesiten compromisos institucionales que garanticen una adecuada configuración, mantenimiento y señalización de las vías de circulación y que aborden soluciones a los puntos negros (TCA) en que se producen sistemáticamente los accidentes.

Del mismo modo se evitan accidentes de tráfico o se minimizan sus resultados profundizando en los adelantos técnicos de los vehículos en materia de seguridad activa y pasiva. Por ello han de postularse incentivos y sistemas de ayudas que permitan el acceso a los mismos de los más desfavorecidos económicamente.

A esta estrategia global europea obedecen los programas Euro-rap. Euro-tap y Euron-Cap y una multiplicidad de Directivas, Resoluciones y programas con el impulso del objetivo del Libro Blanco de Carreteras de 12-9-2001, traducido en reducir para 2010 las muertes en carreteras europeas a 25.000.

El derecho a vehículos y carreteras seguras debe unirse al derecho de los ciudadanos a que su bienestar y calidad de vida en las ciudades no se vea perturbado por el tráfico de automóviles, plasmado en comprometidas políticas de seguridad vial impulsadas por la elaboración de una ley básica.

Por ello es urgente intensificar las medidas para evitar la contaminación ambiental y acústica. Avanzar hacia el modelo de coche cívico con utilización de energías alternativas, bajo consumo y elementos de seguridad. Además promover una mayor extensión de las zonas verdes, de peatonalización, carriles bici y fomento de transportes públicos, en especial para trabajadores y jóvenes en sus salidas nocturnas.

No nos podemos olvidar de los derechos de las víctimas de accidentes de tráfico. Han quedado relegadas a un segundo plano. Las Asociaciones que las representan vienen realizando en nuestro país y en la CEE meritorios esfuerzos para que se les reconozcan. Constituyen el colectivo más numeroso de víctimas de infracciones penales. Las familias de los fallecidos y las víctimas de lesiones medulares y cerebrales y grandes traumatismos y sus familias padecen sufrimientos, limitaciones de todo orden y dificultades de por vida que quedan diluidos en los grandes números y cifras que se manejan.

Los ciudadanos de más bajo nivel económico se hallan en una aún mayor situación de indefensión en estos casos. Por ello es necesaria una plena respuesta jurídica y asistencial a sus necesidades basada en los derechos que tienen reconocidos en la Decisión Marco de 15-3-2001. Y Recomendación de 24-6-2006 y que el MF se esfuerza en proteger. Es urgente en esta línea modificar el Baremo del Seguro que resulta de todo punto insuficiente.

Finalmente nada se puede lograr sin una adecuada cultura y sensibilización de los representantes públicos y ciudadanos en materia de seguridad vial, sin una

conciencia solidaria con el bienestar, la vida e integridad física de los demás. Por ello es necesaria la educación en familia y en los colegios dando la importancia que tiene y diseñando una auténtica asignatura con rango académico sobre la materia. Las previsiones de educación para la ciudadanía son un buen paso en esta dirección.

Es asimismo necesario que la obtención de permisos vaya unida a la suficiencia de conocimientos y acreditada experiencia en la conducción y que los conductores accedan a cursos de reciclaje en el manejo de automóviles, concibiendo el permiso de conducir unido a deberes de diligencia y formación continuada.

Es preciso en esta misma línea que los ciudadanos tengan también acceso a los conocimientos científicos sobre riesgos del alcohol y excesos de velocidad, seguridad de los automóviles y carreteras, ubicación de TCA e impacto en la calidad de vida y bienestar en las ciudades del tráfico de automóviles. Como decía un conocido especialista, los accidentes disminuirán cuando en lo más profundo de la conciencia de todos nosotros anide la idea de que respetar las leyes y valores de seguridad vial es una contribución necesaria al bienestar común.

Creo que esta perspectiva global de la seguridad vial no debe perderse de vista en la aplicación de la reforma penal. En primer lugar para que la interpretación de sus preceptos se haga teniendo en cuenta la realidad multiforme y proteica del tráfico rodado.

También para que los operadores jurídicos seamos conscientes de que la seguridad vial es concebida ya en la CEE como una ciencia y accedamos a los pertinentes estudios y documentos sobre materias tan relevantes en la reforma como la influencia del consumo de alcohol y drogas y excesos de velocidad, características técnicas de aparatos y pruebas de detección, reconstrucción de accidentes y criterios y política de señalización que obran en foros y organismos europeos.

Desde otra perspectiva la visión de conjunto ayuda a centrar la función de prevención del Derecho Penal en sus justos límites de acuerdo con el principio de intervención mínima y los demás principios y garantías que la CE atribuye a las normas penales y a su aplicación en el proceso. También puede ser útil para la comprensión del

bien jurídico protegido. En primer lugar porque la exégesis ha de tener un primer referente de orden sociológico, a partir del sustrato de realidades que el derecho regula.

La sustitución de la expresión seguridad del tráfico por seguridad vial en la rúbrica del capítulo 4 del título 17, de otra parte, parece conllevar no sólo un ajuste terminológico de la ley penal y la administrativa sino un objeto de tutela de mayor amplitud y así se desprende de la configuración de algunos de los nuevos tipos.

Como primer elemento de acotación podría acudir al concepto de seguridad vial que manejan los arts. 1, 4, 5 y 7 del Texto Articulado de la ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RD legislativo 339/90 de 2-3). Tanto la reforma que ahora entra en vigor como las parciales modificaciones introducidas por la LO 15/2007 responde a la aparición en el derecho comparado de nuestro entorno de específicas previsiones normativas que suponen una mayor intervención del DP en consonancia con las asimismo mayores intervenciones preventivas, valoraciones y prioridades de la CEE en el ámbito del tráfico y transporte europeo para preservar su seguridad.

Así las reformas italianas operadas por RD Legislativo de 28-7-2000 y ley de 21-2-2006, el Code de Route francés y sus modificaciones y las operadas en el Reino Unido por la modificación en 2006 de la Criminal Justice Act y de la Road Safety Act entre otras. A través de todas ellas se otorga una mayor tutela a la vida e integridad física en el tráfico viario.

La ley orgánica 15/2007 supone un incremento de la respuesta penal respecto a la delincuencia de tráfico, a través de nuevas incriminaciones (arts. 379 y 384), extensión de las existentes (arts. 383 y 385.1) y previsiones punitivas más rigurosas (arts. 47, 381, 382 y 383).

El examen de las legislaciones penales de nuestro entorno, la italiana (CP y Codice della Strada), francesa (CP y Code de Route), alemana (CP y Ley de Tráfico Vial e inglesa (Road Traffic Act y Road Offender Act) revela bajo mi punto de vista que, desde una perspectiva de conjunto ofrecen una mayor tutela penal a la seguridad vial que la derivada de las nuevas normas de la ley citada. En definitiva, entiendo, que la

reforma no está desacompañada con las orientaciones del derecho comparado europeo, sin perjuicio del mayor o menor acierto de las nuevas fórmulas típicas.

En el texto de la ley hacen su aparición y el fenómeno es general también en las normas comparadas de más figuras de delito de peligro abstracto además de las hasta ahora existentes (arts. 379, 381.2 que desaparece y 384.2 del texto ahora vigente). Así las de los arts. 379.1 y 2 in fine y 384 (conducción sin permiso) de las normas reformadoras. De otra parte, probablemente la nueva perspectiva del bien jurídico hace que en el capítulo 4 se incluyan conductas hasta ahora ubicadas en otros lugares del Código como el quebrantamiento de la pena de privación del permiso de conducir (art. 384, antes en el 468) y se profundice en la autonomización respecto al art 556 de desobediencias administrativas en la materia (nuevo art. 383 y conducción tras haber perdido la vigencia del permiso por pérdida de puntos del art. 384).

Realicemos algún comentario concreto sobre las modificaciones. La del art. 47, está inspirada en un endurecimiento de los efectos de la pena privativa de derechos y complementa las previsiones de la disposición adicional 13 introducida en el Texto Articulado por la ley de 19-7-2005. El trasfondo de política criminal del tipo del art. 379.1 son las nuevas orientaciones europeas sobre los excesos de velocidad considerados junto al consumo de alcohol y drogas como primera causa explicativa de la siniestralidad vial. La literatura científica sostiene que una reducción de la velocidad media en las carreteras europeas origina una automática reducción de los accidentes.

De otra parte se argumenta que en ciudad está en juego la vulnerabilidad de los peatones. A más de 50 Km/hora, se dice, la colisión es letal en 7 de cada 10 atropellos y por debajo de ese límite en 1 de cada 10. En carretera los expertos reseñan el impacto que en las facultades del sujeto como en el campo de visión útil producen las elevadas velocidades, al margen de la perfección técnica del automóvil y la limitación de la capacidad de reacción ante las circunstancias imprevistas. Entre 130 y 150 km/h el campo de visión útil se reduce en un 50% con merma grave de las facultades de percepción y reacción. Deben computarse en todo caso los márgenes normativos de error de la legislación metrológica.

Junto a ello se esgrimen razones de otro orden. Así en el ámbito de la CEE no se discute que la mayor velocidad aumenta la contaminación y que la misma no debe ser el referente de los consumidores y de la industria de velocidad. Por eso son convenientes limitaciones en fábrica y el uso de limitadores obligatorios, materias sobre las que ya hay sensibilidades e intentos legislativos en la CEE.

El tipo mencionado supone ponderar la aplicación de la normativa sobre señalización del Texto Articulado (Art. 19 y 53-56) y del Reglamento de Circulación (arts 45 y ss). La disposición adicional contiene un precepto que impone obligaciones legislativas y administrativas en materia de revisión de la señalización para una mayor consideración de la seguridad vial. Revela que el legislador no ha pensado sólo en medidas punitivas sino en compromisos institucionales con finalidades preventivas en el sentido que antes exponíamos.

La fijación de una tasa objetiva de alcohol en el art 379 CP debe situarse en el fenómeno europeo de los últimos años de bajada de las tasas administrativas y de aparición de tasas penales como los 0'25 mg de Italia, 0'40 de Francia y los 0'55 de Inglaterra (en Alemania hay una tasa jurisprudencial bastante rigurosa también de 0'55). Se debe a los nuevos conocimientos científicos sobre el impacto del alcohol en las facultades del sujeto, en las que son centrales de la conducción como la capacidad de atención, de percepción del entorno y de reacción.

Desde ellos viene entendiéndose que cualquier alteración en estas que hemos llamado facultades centrales puede producir consecuencias letales en una actividad cada vez más compleja en la que las decisiones se toman en fracciones de segundo.

En el art 380 hay una interpretación auténtica del concepto temeridad extensiva a las conductas del art 379, pero sin excluir otras. En el 381 se sustituye consciente desprecio del texto inicial de la proposición por manifiesto desprecio que figuraba en el Proyecto general de Reforma. La modificación parece obedecer a las diversas concepciones dogmáticas sobre el dolo eventual. El art 382 reforma la fórmula concursal exacerbando la penalidad cuando concurren con el resultado delictivo los delitos de peligro abstracto o concreto de los arts. 379 a 381. En el art. 383 como dijimos se produce una autonomización de la desobediencia, una mayor penalidad y

cambio en la redacción típica que obliga a replantearse la interpretación de los supuestos del art 21 del Reglamento de Circulación, incluyéndolos todos ellos sin excepción.

En el art 384, como expusimos, se aglutina la conducción habiendo perdido la vigencia del permiso por pérdida de puntos (art 63.6 y 7 del Texto Articulado), el quebrantamiento de la pena de privación del permiso del art 468 y la conducción sin haber obtenido nunca el permiso o licencia. La criminalización de la conducción sin permiso está generalizada en el derecho comparado de nuestro entorno.

Finalmente debo señalar que la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se ha potenciado en la Reforma (arts. 379, 384 y 385) y con ello los fines resocializadores. Considero que para estos tipos de delincuencia de peligro en el tráfico se necesita una apuesta decidida por los cursos de sensibilización, formación en valores, manejo de automóviles y conducción contaminante y de bajo consumo. Por parte del Fiscal Coordinador se ha impartido indicaciones interpretativas avaladas por la FGE que pueden consultarse en la página web de la FGE al estar incluidas en la Memoria de la FGE .

La figura institucional del Fiscal Coordinador de Seguridad Vial ha surgido para plasmar el compromiso que el MF ha asumido en una materia tan vinculada al Estado Social de Derecho y a los valores de solidaridad que encarna. Su principal tarea, bajo la inmediata dirección del FGE, es promover una interpretación unitaria y eficaz de las normas atinentes a la delincuencia de tráfico y esforzarse para que el arsenal de conocimientos científicos existentes sobre un fenómeno tan complejo como el tráfico viario acceda al proceso y a jueces y a fiscales promoviendo una formación especializada. Siempre desde la perspectiva global antes asumida. Para ello cuenta con una Fiscal Adscrito y Fiscales Delegados en cada una de las provincias.

En el mismo plano de importancia asumir (art 773.1 Lecr. e Instrucción 7/2005 FGE) la protección de los derechos de las víctimas para que cuenten con una información adecuada desde el principio, tengan pleno acceso al proceso y reciban las prestaciones de todo orden a que tienen derecho. Se trata como decíamos de un colectivo amplísimo y hasta hace poco olvidado por la sociedad y las instituciones.

De entre los más recientes proyectos en que estamos implicados resaltemos el de diseñar un control de drogas que sea tan operativo como el de alcoholemia. Trabajamos junto con la DGT y GC de Tráfico, ahora en el Proyecto Druid Europeo para lograrlo. Sobre el delito de conducción bajo la influencia de las drogas (art 379.2 CP) reina una absoluta impunidad y los controles experimentales que se han realizado revelan que se consume tanto alcohol como droga antes de coger el vehículo. Muy pequeñas cantidades de estupefacientes alteran de modo significativo las facultades de percepción y reacción en los conductores. Se plantean cuestiones jurídicas, científicas y técnicas de calado que es preciso afrontar para tratar de conseguir pronto el objetivo perseguido.

También, entre otros, estamos examinando la viabilidad del proyecto alcohol-lock siguiendo la estela del modelo sueco y americano de condicionar la pena de privación del permiso de conducir a la sumisión y seguimiento del oportuno programa dirigido a bebedores habituales reincidentes para tratar de inculcarles hábitos de conducción responsable. Finalmente resaltemos nuestro continuo contacto con autoridades autonómicas y autoridades y policías locales competentes en el tráfico viario y con los foros científicos, educativos y agentes sociales participantes. De modo particular con la Dirección General de Tráfico en los proyectos referidos y en otros de interés común.

Termino con una referencia obligada a la Guardia Civil de Tráfico .Nuestro contacto con la Agrupación es fluido y continuo. He podido comprobar su profesionalidad, espíritu de servicio y preparación científica. En febrero España asume la presidencia de la TISPOL, policía europea de tráfico, en la que ostentan cargos directivos miembros muy cualificados de la GCT. Es signo de la vitalidad del Benemérito Cuerpo al que pertenecen.

La seguridad vial es responsabilidad de todos como profesionales y como conductores .Debemos proseguir los esfuerzos individuales e institucionales en una tarea en la que resplandecen los valores del humanismo, pues se trata de salvar vidas concretas y evitar terribles y evitables sufrimientos y tragedias.

En nuestro país se ha comenzado a producir un cambio cultural en seguridad vial por parte de entidades públicas y de conductores .Se han dado pasos relevantes por parte de todos. El camino a recorrer aún es largo y el número elevado de víctimas golpea la conciencia de todos y obliga a renovados y arriesgados esfuerzos. Mi deseo es que la interpretación prudente y realista de las normas penales nuevas ayude en esta dirección, siempre desde las limitadas y residuales, pero necesarias funciones que al Derecho Penal corresponden.

Bartolomé Vargas

Fiscal de Seguridad Vial