

*Deficiencias en la regulación normativa en materia de seguridad vial por consumo de drogas: un ensayo aplicado sobre formación a los cuerpos y fuerzas de seguridad*

*Weakness in regulations relating to road safety and drug consumption: and applied test for training police and enforcement officers*

**Esteban Feria Ramos**

Licenciado en Derecho y Criminología por la Universidad de Valencia. Doctorando en la Universidad Católica de Murcia (UCAM).

E-mail: [eferia@alu.ucam.edu](mailto:eferia@alu.ucam.edu).

**César Augusto Giner Alegria**

Doctor en Abogacía y Práctica Jurídica.  
Licenciado en Criminología y Psicología.  
Profesor Dr. Universidad Católica de Murcia (UCAM).

E-mail: [caginer@ucam.edu](mailto:caginer@ucam.edu)

**Resumen:** La presencia de drogas en el organismo de las personas que conducen vehículos representa un grave problema de seguridad. Según datos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, éstas se encuentran en más de un 40% de los conductores que fallecen en accidentes de tránsito en nuestro país, cada año.

Uno de los principales escollos para abordar dicha problemática ha sido la falta de regulación de unas pruebas eficaces para su detección. El régimen de prueba cambia de forma drástica con la modificación del art. 796.1.7 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

(LECrím) en el año 2010. Entre los requisitos de dichas pruebas se encuentra la formación específica de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico que las realicen.

El objetivo del presente artículo es mostrar la necesidad de esa formación específica, así como dar respuesta a distintas cuestiones problemáticas surgidas respecto a la misma.

Entre las problemáticas: la deficiente regulación de la normativa administrativa reguladora de las pruebas; la competencia para diseñar, impartir y/u homologar dicha formación; la ausencia de requisitos mínimos; etc.

Se estudiará y revisará, para ello, la normativa aplicable tanto de ámbito penal y procesal como administrativo, jurisprudencia y trabajos publicados al respecto, así como las distintas situaciones planteadas en distintas comunidades autónomas.

Por último, se ofrecerán los resultados y conclusiones: se justificará la exigencia, en todo caso, de la formación específica habilitante para los funcionarios encargados de realizar las pruebas de detección de drogas; la necesidad de homogeneizar dicha formación en cuanto a contenidos, duración mínimos, metodología; y la competencia para ello.

**Palabras claves:** drogas, formación, conducción, pruebas, toxicología, policía y conductores.

**Abstract:** The presence of drugs in drivers represents a serious safety problem, according to data from the National Institute of Toxicology and Forensic Sciences, these are found in more than 40% of drivers who die in traffic accidents in our country each year.

One of the main obstacles to addressing this problem has been the lack of regulation of effective tests for its detection. The test regime changes drastically with the modification of art. 796.1.7 of the LECrím in 2010. Among the requirements of these tests is the specific training of the officers of the authority in charge of traffic safety and surveillance who carry them out.

The objective of this article is to study the justification of said requirement as well as to answer different problematic questions that arise.

Among other deficiencies, the lack of consistency with regulation of the tests (road safety, law and general traffic regulation) that does not expressly specify this requirement, the lack of minimum standards on said training can lead to varying interpretation of regulations.

The applicable regulations will be studied and revised, both criminal and procedural and administrative, jurisprudence and published works in this regard, as well as the different situations raised in different autonomous communities when specifying this requirement.

Finally, the results and conclusions will be offered, the requirement for specific enabling training will be justified for the officials in charge of carrying out said drug detection tests regardless of whether it is a criminal or administrative file, as well as the need for homogenization. Of those training that does not exist as of today specifying competent bodies, with minimum content and duration, methodology, etc.

**Keywords:** drugs, training, driving, tests, toxicology, police, drivers.

**Sumario:** 1. Consumo de drogas y conducción de vehículos. 2. Nueva regulación de las pruebas de detección de drogas en conductores. 3. El requisito de formación específica de los funcionarios de policía judicial de tráfico encargados de la realización de las pruebas de detección de drogas en conductores. 4. Situación actual. Problemática en la aplicación del requisito de formación específica. 5. Conclusiones. Propuestas de mejora. 6. Bibliografía

## 1. Consumo de drogas y conducción de vehículos

La conducción de vehículos por conductores con presencia y/o influencia de sustancias psicoactivas es un problema de primer orden en nuestra sociedad. La gravedad del mismo la constatan los datos estadísticos sobre prevalencias de consumo de estas sustancias, así como el número de conductores fallecidos, cada año, debido a dicha problemática en nuestro país. Una de las principales causas ha sido la ausencia de mecanismos de control; la normativa no ha ofrecido las herramientas para que dicho control fuera efectivo y se produjera, con ello, la correspondiente corrección de dichas conductas de riesgo. No es hasta el año 2011 cuando se modifica el régimen de prueba, facilitándose, a partir de

entonces, los controles y las sanciones (penales y administrativas) en este ámbito; si bien es cierto, que hasta varios años después éstos no se han generalizado.

Dos son las grandes innovaciones en este nuevo sistema de prueba. La primera de ellas, el cambio del profesional habilitado para realizarlas (ahora, un funcionario de la policía judicial de tráfico con formación específica en la materia). La segunda, el cambio de las propias pruebas (pruebas indiciarias de detección salival con dispositivos indiciarios y, posteriormente, análisis de las muestras en laboratorios homologados).

El objetivo del presente artículo es abordar la problemática relativa a la primera de las innovaciones, y, más concretamente, a la exigencia de una formación específica que habilite a los funcionarios responsables de la realización de las pruebas de detección de drogas en conductores. Cuestiones como si la exigencia legal de esa formación opera en todo caso, tanto para expedientes administrativos como penales, la necesidad de homologación de la misma, autoridades competentes, criterios mínimos de esa formación, etc.

El documento Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016 (Plan Nacional sobre drogas; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) informa que:

“[...] la evolución de los consumos de drogas constituye en cada país un fenómeno dinámico, condicionado por múltiples factores de carácter social y económico, con origen y dimensiones tanto internacionales, como nacionales y locales. En todos estos ámbitos territoriales, el impacto que tiene el consumo de las distintas sustancias psicoactivas continúa siendo elevado, tanto en términos de sufrimiento e incapacitación personales evitables, como de morbilidad, mortalidad y otros costes sociales y sanitarios” (p. 21).

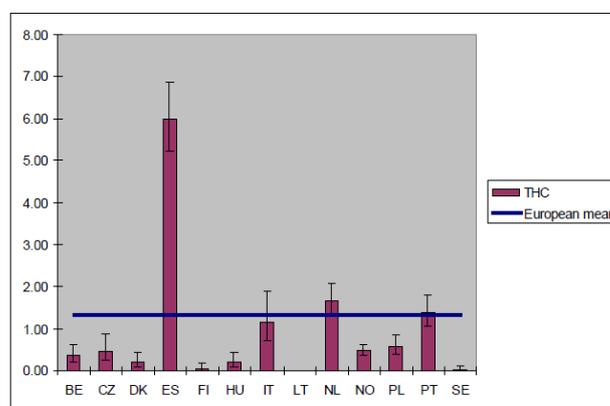
La más reciente *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024* (Plan Nacional sobre drogas; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) recoge que:

“[...] en cuanto a la demanda de drogas, el consumo de drogas ilegales en España sigue siendo una de las amenazas más persistentes en nuestra sociedad para la salud y el bienestar y, directa o indirectamente, afecta a la vida de millones de personas en nuestro país; en términos generales, un tercio de la población española ha consumido alguna droga ilegal en su vida, manteniéndose este porcentaje relativamente estable en los últimos años” (p. 8).

Según las estadísticas recogidas por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (OEDA) y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), España es uno de los países con prevalencias de consumo de drogas tóxicas más altas del mundo. Dentro de nuestro país, según el OEDA, la zona geográfica donde más prevalencia de consumo se produce es la zona del levante (comunidades autónomas de Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Cataluña).

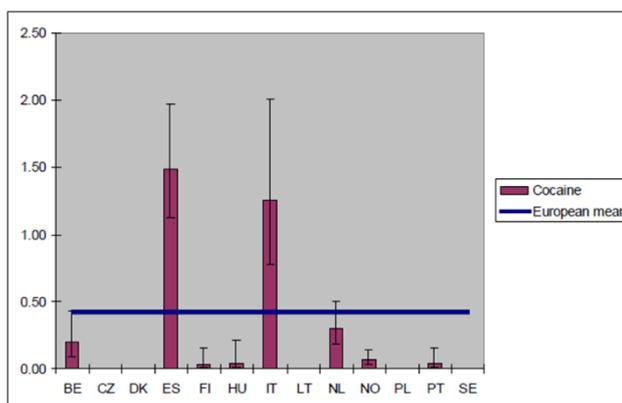
Respecto a la incidencia de estas prevalencias de consumo de drogas en la conducción de vehículos, el estudio del proyecto de la UE denominado DRUID (*Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*) desarrollado durante los años 2008-2009, y que implicó a un total de 19 países (18 miembros de la UE y Noruega) y 37 instituciones colaboradoras, arrojó para nuestro país las peores cifras del estudio. El 16,96% de los conductores a los que se les realizó análisis de sustancias en saliva fueron casos positivos en alguna sustancia psicoactiva (el más alto de todos los países). En concreto, el 6.61% de los conductores fueron positivos en alcohol; el 10.94%, en alguna droga de abuso; y el 1.98%, en alguno de los medicamentos analizados. Cannabis, alcohol y cocaína fueron, por este orden, las tres sustancias que con mayor frecuencia determinaron los casos positivos; tanto individualmente, como combinadas entre ellas o con otras sustancias. En el caso del cannabis, el número de positivos en nuestro país, prácticamente, cuadruplicaba el de la media del estudio y en el caso de la cocaína, lo triplicaba (figuras 1 y 2).

**Figura 1: Presencia de cannabis (THC) en conductores por país, prevalencia en porcentajes.**



**Nota.** Fuente: Estudio DRUID (Driving under Influence of Drugs, Alcohol and Medicines). UE Project n°. 05-FP6TR-S07.61320-518404-DRUID.

Figura 2: Presencia de cocaína (COC) en conductores por país, prevalencia en porcentajes.



Nota. Fuente: Estudio DRUID (Driving under Influence of Drugs, Alcohol and Medicines). UE Project n°. 05-FP6TR-S07.61320-518404-DRUID.

Las consecuencias de esta presencia de sustancias psicoactivas en las personas que conducen en nuestro país son muy graves para la seguridad vial, en particular, y para la seguridad en general de la sociedad. En la Memoria del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (INTCF, 2018) correspondiente a los análisis realizados a personas fallecidas por accidente de tráfico en 2018, se recoge que, de un total de 535 conductores muertos en accidentes de tráfico, el 43% (232) contenían alguna sustancia psicoactiva en su organismo. En esta Memoria, el INTCF señala respecto a la evolución interanual:

“[...] en los tres últimos años se observa una ligera tendencia a la baja en el consumo de alcohol, pero una tendencia al alza en el consumo de drogas, que se incrementa en casi nueve puntos porcentuales desde 2008 a 2018, específicamente de cannabis y cocaína desde 2016” (p. 23).

Para dar solución a este grave problema, la *Guía de estrategias preventivas para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol y otras sustancias psicoactivas*, Rodríguez-Martos (2007) recoge que:

“[...] las estrategias que mejor funcionan para prevenir los accidentes y lesiones de tráfico son aquellas que implican controles y las sanciones correspondientes, siquiera a corto plazo y a nivel comunitario (p. 23). En conjunto, las políticas más efectivas para reducir la conducción en sujetos intoxicados a nivel poblacional se concretan, en principio, en medidas de control externo y su efectividad depende de la probabilidad percibida por el individuo de ser identificado y sancionado, así como de la rapidez e inmediatez de la sanción” (p. 27).

Dicha afirmación se fundamenta en la *Teoría de la conducta razonada*, Ajzen & Fishbein (1980), según la cual, “la probabilidad de la conducta correcta aumenta cuando, a partir del conocimiento, se han consolidado unas actitudes y normas subjetivas que, junto con el propio control de conducta percibido, generan una intención de conducta que, llegado el momento, llega a materializarse”.

La efectividad de estas medidas es puesta de manifiesto en la revisión de los programas DRUID (2008) y Marco del Proyecto Expediente N° 0100DGT23059 (DRUID-2013), Álvarez, Fierro & Gómez (2015), donde se recoge como conclusión que “la realización de controles aleatorios de carretera, con análisis de la presencia de drogas en saliva además de los controles de alcohol en aire espirado, es la causa disuasoria más probable para explicar el descenso en la prevalencia de sustancias en conductores” (p. 59).

En este sentido, Gordo, Parra y D’Antonio (2012), respecto a las campañas y actuaciones preventivas en materia de conducción de vehículos con presencia de sustancias psicoactivas, recomiendan “repensar las lógicas basadas en grupos de riesgos y, en sintonía con la recomendación derivada del estudio SARTRE4 (2012), empezar a atender a dinámicas de educación y sensibilización dirigidas a la población en general, en lugar de centrarse únicamente en campañas destinadas a grupos de riesgo”. Según estos autores:

“[...] semejante recomendación podría parecer en un principio contraria a los supuestos de partida del enfoque sociocultural. No obstante, cuando se desplaza el plano de análisis desde la seguridad vial al paradigma de la movilidad, y se entiende la movilidad como parte inherente a los procesos de estructuración social, esta postura cobra mayor fuerza” (p.76).

Como hemos visto, el estudio DRUID puso de manifiesto y concretó en cifras el grave problema que hasta entonces sólo se intuía y se infería de los datos conocidos sobre prevalencias de consumo social de drogas tóxicas en nuestro país (OEDA) y de los recogidos en sus memorias por el INTCF, poniendo de relieve que los mecanismos de control y corrección no habían funcionado hasta ese momento, por no ser los adecuados. Más concretamente, la normativa recogida en los artículos 27 y 28 del Reglamento General de Circulación (RGCir, RD 1428/2003 de 21 de noviembre) que regulan las pruebas para la detección de drogas en conductores, que establecían que éstas consistían en el reconocimiento médico de la persona obligada y en los análisis clínicos que el

médico forense u otro titular experimentado o personal facultativo del centro sanitario o instituto médico al que fuera trasladada aquélla, estimaran más adecuados.

## 2. Nueva regulación de las pruebas de detección de drogas en conductores

La Fiscalía General del Estado (FGE) en su Memoria de 2009 y en su Informe propuesta para la modificación de las leyes penales recogía:

“Como se pone de relieve en la última Memoria de la FGE, nuestro país es uno de los pocos dentro de la UE en que no hay –salvo aisladas intervenciones– pruebas sobre consumo e influencia de drogas y se debe, en gran parte, a la ausencia de una regulación específica –generalizada, sin embargo, en derecho comparado– que posibilite su realización eficaz en determinados supuestos. Las previsiones de los artículos 12 LSV (Ley de Seguridad Vial) y 28 RGCir son a todas luces insuficientes. Reina así un extendido sentimiento de impunidad que se plasma en la práctica inaplicación del delito del artículo 379.2 del Código Penal, la conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, psicotrópicos y sustancias estupefacientes y en un muy debilitado régimen sancionador administrativo. Se pierde, asimismo, la posibilidad de contar con instrumentos normativos de prevención y educación. El régimen propuesto significa, poder alinearnos sin demora con la política europea del control de consumo de drogas y conducción. Por ello se propone la siguiente modificación legal” (p. 1060).

La nueva regulación de las pruebas para la detección de drogas en conductores es introducida por la modificación del art.796.1.7ª de la LECrim, operada por la LO 5/2010 de 22 de junio de modificación de la LO 19/95 de 23 de noviembre del Código Penal, que en su Disposición Final Primera, punto cuarto, dispone:

“7ª. La práctica de las pruebas de alcoholemia se ajustará a lo establecido en la legislación de seguridad vial.

Las pruebas para detectar la presencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas en los conductores de vehículos a motor y ciclomotores serán realizadas por agentes de la policía judicial de tráfico con formación específica y sujeción, asimismo, a lo previsto en las normas de seguridad vial. Cuando el test indiciario salival, al que obligatoriamente deberá someterse el conductor, arroje un resultado positivo o el conductor presente signos de haber consumido las sustancias referidas, estará obligado a facilitar saliva en cantidad suficiente, que será analizada en laboratorios homologados, garantizándose la cadena de custodia.

Todo conductor podrá solicitar prueba de contraste consistente en análisis de sangre, orina u otras análogas. Cuando se practicaren estas pruebas, se requerirá al personal sanitario que lo realice para que remita el resultado al Juzgado de guardia por el medio más rápido y, en todo caso, antes del día y hora de la citación a que se refieren las reglas anteriores.”

Esta ley, que entró en vigor el 23 de diciembre de 2010, supone un cambio radical en el régimen de prueba relativo a la detección de la presencia de drogas tóxicas en conductores. Además, ha facilitado que se realicen este tipo de controles y se materialicen las consecuentes sanciones penales y administrativas, aunque con resultados muy dispares, ya que mientras las primeras han sido prácticamente testimoniales, las segundas sí se han generalizado.

No es hasta abril de 2014 cuando la normativa administrativa en la materia es modificada para ajustarse al nuevo sistema de prueba; esto sucede con la publicación de la Ley 6/2014 de 7 de abril por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el RD leg 339/1990 de 2 de marzo (LSV). Esta ley, que entra en vigor el 7 de mayo de 2014, modifica, entre otros, el art. 12 del RD 339/1990, que en su punto 3 queda redactado de la siguiente forma:

“**12.3.** Las pruebas para la detección de alcohol consistirán en la verificación del aire espirado mediante dispositivos autorizados y, para la detección de la presencia de drogas en el organismo, en una prueba salival mediante un dispositivo autorizado y en un posterior análisis de una muestra salival en cantidad suficiente.

No obstante, cuando existan razones justificadas que impidan realizar estas pruebas, se podrá ordenar el reconocimiento médico del sujeto o la realización de los análisis clínicos que los facultativos del centro sanitario al que sea trasladado estimen más adecuados.”

Este artículo, es el actual 14.3 del RD 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 (LSV).

La publicación de la modificación legislativa administrativa (LSV), lejos de arrojar luz al nuevo sistema de prueba, como puede observarse, produce el efecto contrario al omitir requisitos y elementos ya recogidos en el art. 796.1.7<sup>a</sup> de la LECrim y no desarrollar

ningún otro, estableciendo en el 12.4 de la Ley 6/2014 (actual 14.4 del RD Leg 6/2015) que el procedimiento, las condiciones y los términos en que se realizarán las pruebas para la detección de alcohol o de drogas se determinarán reglamentariamente. Dicha modificación reglamentaria de desarrollo del régimen de prueba, y que se impone como una obligación normativa, no se ha materializado.

Dos son las notas características que marcan una diferencia radical respecto al anterior sistema de prueba:

1- El sujeto activo de las pruebas.

El art. 28 del RGCir establece que el profesional habilitado para la realización de las pruebas es el médico forense u otro titular experimentado, o personal facultativo del centro sanitario o instituto médico.

El primer gran cambio que se produce es el de ese profesional de la medicina por un agente de la policía judicial de tráfico con formación específica.

2- Las pruebas.

El art. 28 del RGCir recogía que las pruebas consistirían en el reconocimiento médico de la persona obligada y en los análisis clínicos.

El sistema de prueba actual diferencia dos tipos de prueba: una primera, indiciaria y una segunda, confirmatoria o evidencial.

La primera de ellas se realizará con dispositivos salivales autorizados. Estos dispositivos, de los denominados “in vitro”, deben detectar, mediante la técnica de inmunoensayo, la presencia de las drogas o de sus metabolitos que sean fijadas por el Centro Directivo de la Dirección General de Tráfico (DGT), según lo dispuesto en el punto IX de la Instrucción DGT 12/TV-73, y que en la actualidad son el cannabis, la cocaína, las anfetaminas, las metanfetaminas y los opiáceos. Estos dispositivos arrojan un resultado cualitativo sobre la presencia o no de esas drogas o de sus metabolitos en la saliva de la persona sometida.

Las ventajas de la saliva respecto a otras matrices alternativas son su facilidad y rapidez de obtención in-situ, sin invadir la privacidad del individuo, lo que proporciona, a su vez una mayor aceptación tanto por el entrevistado como por el personal que realiza la prueba, y la convierte en un procedimiento no invasivo, Álvarez, Fierro y Gómez (2012).

La prueba confirmatoria se realizará ante el resultado positivo de la prueba anterior o si existen en la persona sometida signos de consumo. Esta prueba tiene tres fases. La primera de ellas consiste en la obligación de la persona sometida a facilitar la cantidad de saliva suficiente (aproximadamente 1/ml que se recogerá en un dispositivo al efecto). Posteriormente, la policía judicial deberá garantizar la correspondiente cadena de custodia, todo ello conforme a lo establecido en los protocolos médico-legales de cadena de custodia Orden JUS/1291/2010 de 13 de mayo (punto XI de la Instrucción DGT 12/TV-73). Y, por último, en el análisis de esa muestra en un laboratorio de referencia, mediante la técnica denominada cromatografía líquida asociada a espectrometría de masas en tándem (GC-MS), ofreciendo la misma un resultado cualitativo y cuantitativo evidencial respecto de la presencia de esas drogas o sus metabolitos en la saliva de la persona sometida a las pruebas.

### **3. El requisito de formación específica de los funcionarios de policía judicial de tráfico encargados de la realización de las pruebas de detección de drogas en conductores**

Como se ha visto con anterioridad, se ha producido un cambio radical al sustituir a un profesional de la medicina (médico forense u otro titular experimentado o personal facultativo del centro sanitario o instituto médico... del RGCir) por un funcionario policial (previsto en los artículos 796.1.7ª de la LECrim. y 14.2 de la LSV).

Debido a la complejidad de la prueba, de las técnicas de organización y valoración, así como de los necesarios conocimientos sobre drogas tóxicas y su influencia en la conducción, el legislador ha exigido la formación especializada. Es debido a todo lo anterior y a la posible complejidad en la redacción de los atestados correspondientes, que se requiera una exigente preparación en estas materias.

La legislación procesal penal ha consagrado el modelo o fórmula del policía experto como pieza básica y directiva en las actuaciones de los controles, descartando el modelo mixto en el que comparten protagonismo el policía y el perito médico.

A continuación, se procede al estudio de la casuística y problemática relativas a la formación específica de los funcionarios encargados de la realización de las pruebas de detección de drogas en las personas que conducen vehículos, ya que su aplicación está lejos de ser pacífica, y todo ello debido a una deficiente regulación normativa.

Como se puede comprobar, existe una doble regulación procesal relativa al sistema de pruebas para la detección de drogas en conductores. Por un lado, la norma procesal penal (796.1.7ª LECrim) y, por otro, la norma procesal administrativa (art. 14.3 LSV).

La primera cuestión problemática surge debido a que la normativa administrativa, que además es posterior en el tiempo, no recoge esa necesaria formación, planteándose entonces la cuestión de si ésta es necesaria en todo caso o, por el contrario, tenemos una doble regulación con distintos requisitos, dependiendo de que el procedimiento sea penal o administrativo.

Para dar solución a este primer problema de interpretación, lo primero a tener en cuenta es que no existe una doble regulación de dos procedimientos para la realización de las pruebas (dependiendo de si nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad penal o administrativa), sino ante una regulación básica recogida en la LECrim, que debe ser completada y concretada por la normativa administrativa. Esta normativa administrativa en ningún caso podrá contradecir ni cercenar requisitos previstos en la primera, y ambas deben dar cobertura a cualquier prueba de detección de drogas en conductores, independientemente del objetivo de las mismas (la constatación de una infracción penal o administrativa).

En este sentido, la Fiscalía General del Estado (Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial), en su Memoria Anual del año 2011, realiza una reflexión de orden sistemático:

“Las nuevas prescripciones se ubican en la LECrim. y por tanto, dirigidas esencialmente al proceso penal, a la investigación de delitos, en tanto que las hasta ahora exclusivas de la LSV

y Reglamento de Circulación citados se preordenan a la detección o indagación de infracciones administrativas y a fines de prevención. Con ello no clarificamos del todo la cuestión.... En la materia que nos ocupa, en cambio y por razones constitucionales, la LECrim. lleva a cabo su propia regulación, pero no de todas las facetas o cuestiones, sino solo de algunas que *afectan a derechos fundamentales*. Por ello, *sus previsiones han de prevalecer* –aparte del mayor rango legal– *sobre las administrativas*. De otra parte, *los controles son únicos y no pueden existir los dedicados a la investigación de infracciones penales y los que tienen por objeto la detección de infracciones administrativas*. Además, desempeñan todos, una función de prevención significando el ejercicio de potestades administrativas de control sobre la circulación de vehículos en las vías públicas [arts. 4.e) y 5.o) LSV]. De este modo *las normas administrativas no pueden contradecir a las procesales, pero sí complementarlas*. Decimos que estas últimas solo regulan lo atinente al ajuste de la realización de la prueba con los derechos fundamentales. En lo demás es necesaria la reglamentación administrativa para desarrollar y concretar la norma de procedimiento penal y regular las materias no abordadas. El propio artículo 796.1.7.<sup>a</sup> prescribe que se realizará con «sujeción, asimismo, a lo previsto en las normas de seguridad vial». Es necesario, por tanto, estar a lo previsto en los artículos 12 LSV y 27 y 28 RGCir. También ampliar estas últimas previsiones regulando con detalle las cuestiones que no caen bajo el ámbito regulativo de la LECrim. y modificarlas en lo que se le opongán" (p. 1028).

Es por todo ello que la disposición final 5.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio le confiere a la nueva redacción del art. 796.1.7 de la LECrim naturaleza de Ley Orgánica.

En su Circular 10/2011 la FGE apuntala esta idea:

“[...] se impulsará la aplicación del artículo 796.7 LECrim como herramienta de primer orden en la investigación de los delitos de conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, dando las instrucciones pertinentes a la Policía Judicial y velando por el cumplimiento de los requisitos de las pruebas reguladas en el artículo 796.7 LECrim. En particular se velará por la formación especializada de los policías actuantes” (p. 47).

También destaca esta necesidad de formación de los funcionarios de la policía judicial de tráfico, Rodríguez León (2013):

“El fundamento básico de la existencia de una Policía Judicial radica en los especiales conocimientos de sus miembros en la investigación de los delitos, no sólo en lo que a técnica policial se refiere, sino en cuestiones de Derecho Penal y Procesal que los convierte en instrumentos especialmente eficaces para la Administración de Justicia. Debe advertirse que

esa formación específica coincide con las exigencias que la nueva regulación del art. 796.1.7ª de la LECrim cuando habla del Policía Judicial de Tráfico con formación específica.”

Una vez sentada la exigencia legal, recogida como norma básica en la LECrim, de la formación específica en la materia de todos aquellos funcionarios que teniendo funciones genéricas de policía judicial quieran estar habilitados para la realización de las pruebas de detección de drogas en conductores, independientemente del objetivo de dichas pruebas, la segunda cuestión problemática a plantear, respecto de esta formación, es quién tiene las competencias y facultades para diseñarla, organizarla y dirigirla.

Como esta cuestión no se resuelve de forma concreta en las normas de referencia, nos encontramos con supuestos de acciones formativas tan dispares como las organizadas e impartidas por empresas suministradoras de los dispositivos de detección de drogas, por organizaciones sindicales o academias privadas de formación, y debe darse respuesta a si éstas cumplen con el requisito legal de formación específica recogido en la LECrim, requisito sine qua non para la validez de las pruebas.

La Fiscalía General del Estado responde a la cuestión, tanto en su Circular FGE 10/2011 como en su Memoria Anual del año 2011, expresando que la formación específica a la que hace referencia el art. 796.1.7ª de la LECrim compete al Ministerio del Interior (art. 5.1 LSV), y a las Comunidades Autónomas que en virtud de sus Estatutos la tienen para la formación de las Policías Locales y Autonómicas, sin perjuicio de la de las Escuelas de Formación Municipales que actúan bajo la coordinación autonómica.

Compete, en primer lugar, al Ministerio del Interior. Éste organiza, a través de la Escuela de Tráfico de la Guardia Civil (Mérida), desde el año 2012, cursos internos de formación para los funcionarios de las unidades de tráfico de la Guardia Civil. También, en su oferta anual de cursos para personal ajeno a la institución recoge dos ediciones del mismo curso, formando, en dicha Escuela, a funcionarios de otros cuerpos policiales (locales, autonómicos, militares, etc). Asimismo, a través de la oferta de cursos anuales de la Dirección General de Tráfico, se han organizado de forma testimonial algunas acciones formativas (dos ediciones anuales repartidas por todo el territorio nacional).

En cuanto a la formación específica de las policías locales, y al margen de que los integrantes de estos cuerpos policiales se hayan podido formar en alguno de los cursos

organizados por el Ministerio del Interior, la competencia para organizar, coordinar, impartir o, en su caso, homologar dichas acciones formativas la tienen las correspondientes Comunidades Autónomas con competencias en coordinación de policías locales (como recogen la Circular y la Memoria de la FGE precitadas).

De este modo, debemos concluir respecto a esta cuestión, que toda formación específica en detección de drogas en conductores que no haya sido organizada o avalada por alguna de las correspondientes instituciones de las distintas administraciones públicas competentes en la materia (Ministerio del Interior y Comunidades Autónomas) no cumple los requisitos exigibles del art. 796.1.7<sup>a</sup> y, por lo tanto, no habilita a sus alumnos (funcionarios de la policía judicial de tráfico) para la realización de dichas pruebas.

Por ello, cualquier institución pública o privada (universidad, centro de formación, organización sindical, etc.) que pretenda impartir esta formación específica que habilite a los funcionarios de policía judicial para la realización de pruebas de detección de drogas en conductores, debe homologar u obtener de alguna forma el reconocimiento de la misma por parte de quien tiene competencia en la materia (Ministerio del Interior y/o Comunidades Autónomas).

La conformación legal de la prueba del test salival de detección de drogas descansa en la figura del policía judicial experto, con formación específica en la materia que le habilita para el manejo del aparato de medición, para la obtención de muestras para su ulterior análisis y para realizar el requerimiento al personal sanitario para la realización de las pruebas de contraste solicitadas, en su caso, por la persona conductora, Sospedra (2012).

Así, los Fiscales deberán tener la precaución de citar al agente que realiza dichas pruebas de detección de drogas, en condición de testigo-perito, al que se le suponen conocimientos científicos o técnicos previos a los hechos que le permiten interpretar de algún modo la realidad de lo que conoció como testigo.

Todo ello porque el art. 796.1.7 de la LECrim exige que la prueba solo la realice el agente que tiene formación específica; es decir, que tiene unos conocimientos distintos a los generales y acreditados formalmente. La citación del funcionario de policía judicial con

esa doble condición (testigo-perito) no es una cuestión intrascendente, pues la posición procesal es diferente a la del simple testigo, Rodríguez León (2013).

Esta cuestión no es baladí, puesto que puede dejar sin efecto y ser causa de nulidad de expedientes procesales administrativos y penales, por ausencia de competencia objetiva de la persona que realiza la diligencia de comprobación de la presencia de drogas en la persona que conducía.

Establecidas, de una parte, la obligatoria formación específica de los funcionarios de policía judicial de tráfico en materia de detección de drogas en conductores, independientemente del tipo de expediente de que se trate (penal o administrativo) y, de otra, la competencia para su para diseño, organización y dirección, la siguiente cuestión problemática relativa a esta formación es la que hace referencia a los criterios o requisitos mínimos que ésta debe reunir.

De nuevo, nos encontramos ante una deficiente regulación normativa. En este caso, nula, pues en ninguna de las normas precitadas se concreta cuestión alguna relativa a esos contenidos o requisitos mínimos que deban cumplir las acciones formativas, que pretendan dar cumplimiento a lo establecido en la LECrim. Tampoco se han recogido o concretado en circulares de Fiscalía, instrucciones de la Dirección General de Tráfico, etc.

El único requisito recogido en la norma es que dicha formación sea específica. De hecho, las únicas referencias a esta formación específica son las realizadas por Fiscalía General del Estado, por medio de su Sección de Seguridad Vial que en la Circular 10/2011 recoge que:

“Dada la complejidad de la prueba y de los conocimientos sobre drogas tóxicas y su influencia en la conducción, el legislador exige formación especializada, con una exigente preparación en estas materias (p. 46). El atestado debe recoger el cumplimiento de esta normativa (artículos 796.7 LECrim, 12 LSV y 27 y 28 RGCir) en los términos expresados, con mención de todas las circunstancias y datos que sean procedentes en el contexto de una profunda investigación de los hechos (arts 282 y ss. LECrim). Sobre todo, han de reseñarse los signos expresivos de la influencia o afectación de facultades por el consumo de drogas y las pruebas para percibirlos. Se impulsará la aplicación del artículo 796.7 LECrim como herramienta de primer orden en la investigación de los delitos de conducción bajo la

influencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, dando las instrucciones pertinentes a la Policía Judicial y velando por el cumplimiento de los requisitos de las pruebas reguladas en el artículo 796.7 LECrim. En particular se velará por la formación especializada de los policías actuantes” (p. 46).

En el Oficio de fecha 18 de julio de 2019 del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial recoge que para constatar la influencia de las drogas en la conducción de vehículos serán esenciales los signos externos que presentaba el conductor, lo que revela la importancia del acta o diligencia de signos que extiende el agente y justifica su formación específica legalmente exigida por el art. 796.1.7ª LECrim.

17

Otras aportaciones de FGE son las realizadas en sus Memorias anuales que, en esta concreta cuestión, son las siguientes:

“Dada la complejidad de la prueba, de las técnicas de organización y valoración y de los conocimientos sobre drogas tóxicas y su influencia en la conducción, el legislador exige formación especializada. Lo anterior y la complejidad asimismo de la redacción del atestado, requiere una exigente preparación en estas materias. Los signos son del todo diferentes a los hasta ahora obrantes en los atestados de alcoholemia. Para su consignación valorativa es necesaria la formación especializada, Memoria FGE 2011” (p. 1029).

Así, el compromiso de la persecución penal de la conducción bajo la influencia de drogas tipificada en el artículo 379.2 del Código Penal, se ha plasmado en la constitución en el mes de abril del citado grupo de trabajo con el objetivo de: c) mejorar la formación de los agentes de la Policía Judicial de Tráfico con renovados conocimientos científicos que se traducirán en la redacción de los atestados, constatación de signos externos y modus operandi, a la vista de los resultados que están aportando los controles experimentales citados, Memoria FGE 2012 (p. 882).

#### **4. Situación actual. Problemática en la aplicación del requisito de formación específica**

Se comprueba como, tras dejar clara la necesidad e importancia de la formación específica, las únicas notas características o requisitos de la misma se reducen a su obligatoriedad, a las competencias para su organización y dirección, y a que ésta sea específica en la materia de detección de drogas. Y, respecto al contenido, la necesidad de estudio de los signos expresivos de la influencia o afectación de facultades por el consumo de drogas y las pruebas para percibirlos.

No se concreta ni regula nada respecto al tipo, metodología, duración, contenidos mínimos, etc., de dicha formación, que es definida legalmente como obligatoria y de carácter básico y esencial.

DE MIGUEL (2005) informa que cualquier enseñanza requiere de una metodología concreta entendida como el conjunto de oportunidades y condiciones que se ofrecen a los alumnos, organizados de manera sistemática e intencional que, aunque no promuevan directamente el aprendizaje, haga que exista una alta probabilidad de que este ocurra.

Como consecuencia de todo ello, se puede comprobar como las soluciones que a esta necesidad han dado las distintas comunidades autónomas, con competencias en coordinación y formación de los cuerpos policiales, han sido y siguen siendo de lo más dispares.

Se citan, a continuación, algunos ejemplos de esta situación; datos del periodo temporal 2014 a 2020, obtenidos por propios medios al consultar a las distintas Escuelas autonómicas de formación de policías locales en la zona geográfica correspondiente al levante español y comunidad de Madrid (figuras 3 y 4):

En Catalunya, el Instituto de Seguridad Pública de Catalunya (ISPC) informa que, en dicho periodo, no ha organizado ni homologado ninguna acción formativa al respecto. Tienen previsto, para el año 2021, las primeras acciones formativas en la materia, con una duración de ocho horas lectivas.

En Illes Balears, la Escuela Balear de Administración Pública (EBAP) ha llevado a cabo cuatro acciones formativas en Palma de Mallorca y una en Ibiza, habiendo homologado dos más en la localidad de Calvià. Recientemente, se ha acordado que, en los cursos de acceso de nuevos funcionarios, así como en los de promoción, se imparta la materia. La duración de estas acciones formativas ha sido de veinte horas.

En la Región de Murcia, la Escuela de Formación e Innovación de Administración Pública (EFIAP) ha ofertado un total de treinta y una acciones formativas en la materia con una duración de veinte horas. A estas hay que sumar las dos desarrolladas por la Escuela de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Cartagena (ESPAC), con idéntica carga lectiva.

Respecto a la Comunidad de Madrid, el Centro Integral de Formación de Seguridad de Madrid (CIFSE) impartió cursos homologados de 2015 a 2017, habilitando a un número considerable de funcionarios para la realización de estas pruebas (con una duración mínima de veinticinco horas y con la participación de la DGT, laboratorios, etc.), aunque no especifica número de acciones formativas llevadas a cabo. Desde 2018 estos cursos ya no se realizan. En la actualidad, se imparten cursos de alcoholemia y drogas que no habilitan a los funcionarios conforme a la exigencia de la LECrim. Por su parte, el Instituto para la Formación Integral en Seguridad de la Comunidad de Madrid (IFISE) tampoco imparte estos cursos.

Como ejemplo de buenas prácticas en la materia, se expone el caso de la Comunidad Valenciana que a través del Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE), ha dado una adecuada respuesta a dicha exigencia. El primer curso homologado específico de detección de drogas en conductores habilitante para la realización de dichas pruebas fue impartido en mayo de 2014 (coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley 6/14, de 7 de abril). En septiembre de ese mismo año, la Generalitat Valenciana firmó un Convenio de Colaboración con la Dirección General de Tráfico, dependiente del Ministerio del Interior, para la formación de los miembros de la Policía Local de la Comunidad Valenciana en materia de conducción (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, DOCV, nº 7381 de fecha 15/10/2014). En dicho convenio se fijan, entre otros, los requisitos mínimos de estas acciones formativas como la duración mínima en veinticinco horas; la modalidad de las mismas que será presencial; el contenido

mínimo y las materias a impartir marco jurídico, formación médico-legal, intervención policial, medios técnicos, etc; así como la realización de una práctica real consistente en control de alcoholemia y drogas de conductores en vía pública en dichas acciones formativas por parte de todos los alumnos. En el Anexo I de dicho convenio, se recoge el Programa de Formación (Tabla 1).

**Tabla 1: Programa de Formación Especializada en materia de drogas para policías locales. Contenidos mínimos.**

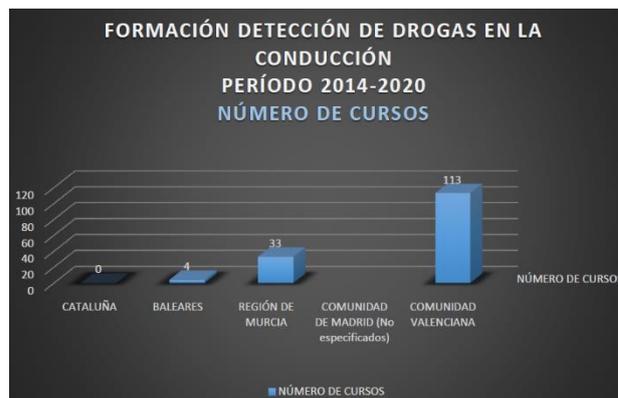
MÓDULO	MATERIA	DURACIÓN MÍNIMA
I	Conceptos generales. Definiciones y tipos de drogas. Efectos del consumo de sustancias psicoactivas en seguridad vial. El caso específico de los medicamentos. Los sistemas de categorización.	3 horas
II	Magnitud del problema: consumo de sustancias psicoactivas en seguridad vial. Epidemiología descriptiva. Riesgo asociado. Bases de prevención: estrategias preventivas. El modelo del alcohol frente al modelo de las otras drogas.	2 horas
III	Desarrollo normativo y penal del consumo de sustancias en seguridad vial. La Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y su desarrollo reglamentario. Ámbito penal.	2 horas
IV	Procedimiento explorador de signos de influencia. Integración en el procedimiento general del control preventivo de alcohol y/o drogas.	2 horas
V	Exploración de signos generales. Conceptos. Metodología. Práctica en aula.	2 horas
VI	Exploración de signos específicos. Conceptos. Metodología. Práctica en aula.	4 horas
VII	Acta de signos. Cumplimentación. Criterios de derivación a la vía penal.	1 hora
	Espacios de discusión.	3 horas
	Prácticas en campo, en controles reales de carretera. Al menos participación en dos controles de alcohol y/o drogas.	6 horas

*Nota.* Fuente: Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, DOCV, nº 7381 de fecha 15/10/2014.

Desde dicha fecha, todas las acciones formativas en esta materia impartidas por el IVASPE u homologadas por éste han cumplido con dichos requisitos.

En el periodo temporal precitado (2014-2020), se han llevado a cabo un total de ciento trece acciones formativas. En éstas se ha formado a un número aproximado de tres mil funcionarios de todas las escalas y categorías de las policías locales de la Comunidad Valenciana, siendo con ello habilitados para realizar las pruebas de detección de drogas en conductores, dando cumplimiento a lo requeridos por las normas legales aplicables, y convirtiendo a la Comunidad Valenciana en un referente y ejemplo a seguir.

**Figura 3: Cursos de Formación Específica en detección de drogas para policías judiciales de tráfico organizados/homologados por distintas autónomas.**



*Nota.* Fuente: Elaboración propia (2021)

**Figura 4: Duración Mínima de los Cursos de Formación Específica en detección de drogas para policías judiciales de tráfico organizados por distintas autónomas.**



*Nota.* Fuente: Elaboración propia (2021)

## 5. Conclusiones. Propuestas de mejora

Por todo lo expuesto, se llega a la conclusión de que la deficiente regulación legal (RD Legislativo 6/2015 de 30 de octubre y RD 1428/2003 de 21 de noviembre) ha provocado una dispar respuesta de las comunidades autónomas, responsables de la coordinación y

formación de las Policías Locales, respecto a la necesidad de habilitar, mediante las correspondientes acciones formativas específicas, a los funcionarios de las mismas y garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 796.1.7ª LECrim y la correcta realización de dichas pruebas.

Así, nos encontramos con comunidades autónomas que, en la actualidad, no han impartido u homologado ni una sola de estas acciones formativas; otras que han organizado un número de ellas totalmente insuficiente, y de las que si han realizado cursos, algunas han rebajado los requisitos de los mismos prácticamente al equivalente a una jornada informativa, etc.

Esta situación supone un grave problema con distintas consecuencias. Por una parte, de seguridad jurídica, pues no se garantiza la necesaria formación específica de los funcionarios habilitados para la realización de las pruebas de detección de drogas en conductores y, por consiguiente, la posible falta de competencia y habilitación legal para la realización de las mismas. De otra parte, supone que el número de estos funcionarios habilitados, que tienen por ley la competencia exclusiva para la realización de estas pruebas, se vea reducido.

La falta de regulación y fijación de requisitos mínimos y de los procesos de homologación impide que otras instituciones formativas, como Universidades, Centros de formación, etc., que podrían y deberían colaborar en la generalización de estos cursos específicos y en el perfeccionamiento de las acciones formativas y de los funcionarios a los que van dirigidas, formen parte del sistema de habilitación de estos funcionarios.

Las consecuencias de todo ello para la seguridad vial son evidentes, pues dificulta la necesaria generalización de los controles de drogas en conductores y la persecución de las infracciones muy graves que suponen estas conductas.

“La formación es algo más que mera información. Formar no es transmitir. La formación no es sólo acumular conocimiento. Las competencias hablan de conocimiento aplicado. El aprendizaje de competencias supone conocer, comprender y usar pertinentemente”, De la Cruz (2003).

Es por todo ello que se propone la necesaria regulación normativa de la formación específica de los funcionarios de la policía judicial de tráfico, vía modificación de los artículos 27 y 28 del RD 1428/2003 de 21 de noviembre, para dar cumplimiento al art. 14.4 del RD Legislativo 6/2015 de 30 de octubre, concretándose, entre otras cuestiones, primero, la necesidad de la misma por ser requisito básico recogido en la LO 5/2010 (modificación del art. 796.1.7ª de la LECrim); en segundo lugar, la competencia para diseñar, programar e impartir u homologar dicha formación (Ministerio del Interior y Comunidades Autónomas con competencias); y, por último, los requisitos mínimos de dichas acciones formativas (horas lectivas mínimas, modalidad de la formación, metodología, etc.).

Como solución a corto plazo y, teniendo en cuenta los antecedentes que suponen la Circular FGE 10/2011 y el Oficio de fecha 18 de julio de 2019 del Fiscal Coordinador de Seguridad Vial, sería recomendable que dichas cuestiones fueran abordadas en una instrucción de alcance general de la Fiscalía General del Estado, pues se trata de la concreción y desarrollo de una norma procesal penal impulsada por la misma.

## 6. Bibliografía

AJZEN, I. & FISHBEIN, M. (1980), *Understanding attitudes and predicting social behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ F.J., FIERRO LORENZO, I. Y GÓMEZ TALEGÓN, M.T. (2012), *Correlación entre signos de deterioro y consumo de etanol, Thc y cocaína*. Universidad de Valladolid.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ F.J., FIERRO LORENZO, I. Y GÓMEZ TALEGÓN, M.T. (2015), *Informe Final Alcohol, Drogas y Medicamentos en conductores de vehículos en España*. Dirección General de Tráfico. Madrid.

DE LA CRUZ, M<sup>a</sup>.A. (2003), *Taller sobre el proceso de aprendizaje-enseñanza de competencias*. Zaragoza: Instituto de Ciencias de la Educación. Universidad de Zaragoza.

DE MIGUEL DÍAZ, M. (2005), *Modalidades de Enseñanza centradas en el desarrollo de Competencias: orientaciones para promover el cambio metodológico en el*

*Espacio Europeo de Educación Superior*. Proyecto EA2005-0118. Universidad de Oviedo.

GORDO LÓPEZ A, PARRA CONTRERAS P Y D'ANTONIO MACEIRAS S. (2012), *Acercamiento a las prácticas de consumo no disociado desde los entornos y redes sociales de pertenencia y sociabilidad*. Dirección General de Tráfico expediente 0100DGT21259. Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. REITOX (2012). Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. *Informe Nacional 2012 al OEDT: ESPAÑA Evolución, Tendencias y Cuestiones Particulares*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Madrid.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2018). Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones. *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Madrid

MINISTERIO DEL INTERIOR (2011). *Presencia de alcohol, drogas y medicamentos en conductores españoles* (estudio realizado en el marco del Proyecto Europeo Druid). Dirección General de Tráfico. Madrid.

RODRÍGUEZ-MARTOS DAUER A. (2007), *Guía de estrategias preventivas para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol y otras sustancias psicoactivas*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Madrid.

RODRÍGUEZ LEÓN L.C. (2013), *Delito de conducción bajo los efectos de las drogas*. Jornadas de Fiscales Delegados de Seguridad Vial. Centro de Estudios Judiciales. Madrid.

SOSPEDRA NAVAS F.J. (2012). La investigación policial en los delitos contra la seguridad vial. *Revista Tráfico y Seguridad Vial* (núm. 162), 35-46.