

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Consulta 1/2026, de 5 de marzo, sobre la tipicidad de la conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras la pérdida de vigencia del permiso o licencia y una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir

Referencia: FIS-Q-2026-00001

ÍNDICE

1. Objeto de la consulta. 2. Tipificación como delito contra la seguridad vial por conducción sin permiso en su modalidad de pérdida de todos los puntos asignados legalmente. 3. Tipificación como delito contra la seguridad vial por conducción sin permiso en su modalidad de privación definitiva del permiso o licencia por decisión judicial. 4. Tipificación como delito de quebrantamiento de condena. 5. Conclusiones

1. Objeto de la consulta

El Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado plantea el criterio a seguir en los casos de conducción de vehículos de motor o ciclomotores tras haberse declarado judicialmente la pérdida de vigencia del permiso o licencia, conforme al párrafo tercero del art. 47 CP, una vez transcurrido el período de duración de la pena de privación del derecho a conducir.

La controversia se suscita en torno a la tipicidad de dicha conducta y, en caso de considerarse penalmente relevante, al tipo penal objeto de aplicación.

El debate tiene su origen a raíz de lo dispuesto en la Circular de la FGE núm. 10/2011, de 17 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Seguridad Vial*, cuando en su conclusión decimosegunda señala:

Los Sres. Fiscales calificarán como delito de quebrantamiento de condena del artículo 468 CP los casos de conducciones realizadas una vez cumplida la pena de privación del derecho a conducir superior a dos años generadora de la pérdida de vigencia del permiso conforme al artículo 47.3 CP cuando éste aún no se ha obtenido de nuevo, siempre que haya habido apercibimiento expreso al penado.

En fecha 16 de octubre de 2025 la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó sentencia en la que desestimó el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal —precisamente con el fin de provocar un pronunciamiento sobre la cuestión controvertida— y declaró la atipicidad de la conducta descrita (STS 850/2025, de 16 de octubre).

Ante la existencia de una contradicción en torno a lo establecido en la doctrina vinculante de la Fiscalía General del Estado y la citada sentencia, y visto que esta resolución no ha sido dictada por el Pleno de la Sala Segunda, pero sí por una Sala formada por siete magistrados, lo que muestra una inequívoca vocación de fijar un criterio jurisprudencial, el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial consulta el posicionamiento a seguir en aras de asegurar el principio de unidad de actuación (art. 124.2 CE), y adelanta su criterio coincidente con la atipicidad de la conducta sentada por la precitada sentencia.

2. Tipificación como delito contra la seguridad vial por conducción sin permiso en su modalidad de pérdida de todos los puntos asignados legalmente

El párrafo primero del art. 384 CP establece como conducta penalmente relevante la siguiente:

El que condujere un vehículo de motor o ciclomotor en los casos de pérdida de vigencia del permiso o licencia por pérdida total de los puntos asignados legalmente, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o con la de multa de doce a veinticuatro meses o con la de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días.

El art. 63 del Real Decreto 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*, señala que a todo titular de un permiso o licencia de conducción se le asigna una serie de puntos, los cuales pueden perderse como resultado de sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves o muy graves, conforme al art. 64 del mismo texto legal.

Lo que sanciona el tipo penal descrito en el párrafo primero del art. 384 CP es la conducción realizada sin estar en posesión de punto alguno, es decir, tras haber perpetrado el sujeto activo infracciones que hayan determinado la imposición de sanciones administrativas que hayan supuesto, a su vez, la pérdida de la totalidad de los puntos asignados legalmente a dicha persona, y que ello haya determinado el dictado de la oportuna resolución administrativa de pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción.

La configuración típica del injusto descrito en el párrafo primero del art. 384 CP no se ajusta, pues, de forma evidente, a la conducta objeto de la consulta efectuada, pues el tipo penal se refiere a una pérdida de vigencia del permiso o licencia acordada por la autoridad administrativa —no por la judicial— y motivada por la pérdida total de los puntos asignados, no por otra razón.

En consecuencia, como prevé la STS 850/2025, de 16 de octubre, el más elemental cumplimiento del principio de legalidad (arts. 25 CE y 1.1 CP) impide sancionar dicha conducta a través del tipo penal recogido en el párrafo primero del art. 384 CP. Criterio que, por lo demás, ya había sido fijado en la Circular de la FGE núm. 10/2011, de 17 de noviembre.

3. Tipificación como delito contra la seguridad vial por conducción sin permiso en su modalidad de privación definitiva de permiso o licencia por decisión judicial

El párrafo segundo del art. 384 CP establece como conducta penalmente relevante la siguiente:

La misma pena se impondrá al que realizare la conducción tras haber sido privado cautelar o definitivamente del permiso o licencia por decisión judicial y al que condujere un vehículo de motor o ciclomotor sin haber obtenido nunca permiso o licencia de conducción.

Este tipo penal sanciona dos conductas diferentes: i) conducir tras haber sido privado cautelar o definitivamente del permiso o licencia de conducción en virtud de decisión judicial; ii) conducir sin haber obtenido nunca el permiso o la licencia de conducción.

De la mera lectura de la literalidad del tipo transcrito se evidencia la imposibilidad de subsumir el supuesto de hecho analizado en las conductas típicas descritas en el párrafo segundo del art. 384 CP.

En efecto, la segunda de las conductas se circunscribe al supuesto de la persona que conduce un vehículo de motor o ciclomotor sin haber obtenido nunca el permiso o licencia, es decir, que en ningún Estado ni en momento temporal alguno haya sido titular de permiso o licencia que le habilite para el ejercicio de la conducción, lo cual no guarda relación alguna con la conducta objeto de la presente consulta.

La primera de las conductas viene referida al supuesto de aquella persona que conduce un vehículo de motor o ciclomotor mientras se halla vigente bien una medida cautelar de privación del derecho a conducir, bien una pena de privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores.

Sin embargo, algunas audiencias provinciales han venido sosteniendo que es posible incardinar el supuesto fáctico analizado en la conducta típica prevista en el párrafo segundo del art. 384 CP de conducción de un vehículo de motor o ciclomotor tras una «privación definitiva del permiso o licencia por decisión judicial».

La mayoría de estas resoluciones judiciales se limitan a declarar la existencia de un conflicto aparente de leyes (concurso de normas) entre los arts. 384 (párrafo segundo) y 468.1 CP, así como a considerar que, en virtud del principio de especialidad (art. 8.3 CP) entre el delito de quebrantamiento de condena y el delito de conducción sin permiso, cualquier incumplimiento de una resolución judicial en materia de seguridad vial debe sancionarse conforme a este último precepto, por ser esta la *voluntas legislatoris* plasmada en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre. Al argumentario anterior se añade, en ocasiones, los argumentos empleados en la STS 510/2022, de 25 de mayo. Ejemplo de ello son las SSAP Asturias 185/2024, de 24 de abril; Barcelona 658/2022, de 7 de noviembre; Jaén 23/2022, de 2 de febrero; Barcelona 438/2018, de 26 de septiembre; Murcia 387/2017, de 22 de septiembre; Sevilla 410/2007, de 21 de septiembre.

La SAP Cantabria 59/2020, de 9 de marzo, profundiza en esa línea, y estima subsumible la conducta objeto de la presente Consulta en el párrafo segundo del art. 384 CP, considerando en esencia que la «pérdida de vigencia» aludida en párrafo tercero del art. 47 CP y la «privación definitiva» recogida en el párrafo segundo del art. 384 CP son expresiones sinónimas. El razonamiento es el siguiente:

No cabe acudir al artículo 468, delito de quebrantamiento de condena, sino al artículo 384.2 del Código Penal. En primer lugar, por el principio de especialidad, y ello puesto que este precepto contiene la descripción de la conducta aquí sancionada, «realizare la conducción tras haber sido privado cautelar o definitivamente del permiso o licencia por decisión judicial» pues no otra cosa es lo que ha sucedido en el caso: una decisión judicial —sentencia penal— ha privado con carácter definitivo al recurrente de su licencia para conducir pues a ello equivale la «pérdida» de vigencia del permiso o licencia a que se refiere el artículo 47.3. En segundo lugar, porque no se trata de una «condena penal» propiamente que pueda o deba ser liquidada; y ello por cuanto ni se contempla entre las penas del artículo 33 del Código Penal ni cabe una «pena» indeterminada en cuanto a la duración de manera que se puede prolongar mínimamente en el tiempo una vez cumplida la condena —si se realizan las pruebas para recuperar la licencia en el momento en que finalice la pena de privación de la licencia— o de manera indefinida —en tanto no se realicen dichas pruebas—.

La SAP Zamora 11/2024, de 1 de marzo, mantiene idéntica postura con razonamientos semejantes, pero no idénticos. En concreto esta Audiencia Provincial afirma:

La privación definitiva del segundo párrafo del artículo 384 no puede entenderse prescindiendo de su oposición a «cauteladamente»; de modo que habrá de entenderse que comete el delito quien conduce «tras haber sido privado del permiso o licencia por decisión judicial», sea ésta medida cautelar o sentencia definitiva. Entenderlo de otra manera supondría que existiera una doble incriminación sólo para los casos de conducción infringiendo medida cautelar, pero no en los de conducción quebrantando condena, lo cual resulta de todo punto ilógico. Asimismo, de admitirse que los supuestos de conducción quebrantando condena solo pueden subsumirse en el artículo 468, esos supuestos resultarían sancionados más benévolamente (solo con pena de multa) que los supuestos de conducción quebrantando medida cautelar, en los que los principios de especialidad y alternatividad obligan claramente a la aplicación del artículo 384, con la posibilidad de pena de prisión o de trabajos en beneficio de la comunidad.

La aplicación del principio de especialidad solo puede producirse si existen dos preceptos penales en los que una misma conducta resulta subsumible, es decir, si verdaderamente existe un supuesto conflicto aparente de leyes. Ahora bien, el inciso primero del párrafo segundo del art. 384 CP no contiene como conducta típica la conducción de vehículo de motor o ciclomotor una vez se haya cumplido la condena de privación del derecho a conducir, aunque la sentencia condenatoria haya acordado la pérdida de vigencia del permiso o licencia. Más al contrario, en este tipo penal solo se contempla como conducta típica la conducción de un vehículo de motor o ciclomotor durante la vigencia bien de una medida cautelar, bien de una pena de privación del permiso o licencia de conducción, no tras el decaimiento o extinción de las mismas.

En efecto, el argumento empleado por algunos tribunales para asimilar «pérdida de vigencia» con «privación definitiva» no parece asumible, ya que carece de base normativa clara y, por tanto, compromete severamente el principio de taxatividad penal. Así lo entiende la STS 850/2025, de 16 de octubre, cuando señala lo siguiente:

Se utiliza como argumento justificativo de esa equiparación lo previsto en el artículo 73.1 del Real Decreto 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, al disponer que «el titular de un permiso o licencia de conducción que haya perdido su vigencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 del Código Penal, al haber sido condenado por sentencia firme a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a dos años, podrá obtener, una vez cumplida la condena, un permiso o licencia de conducción de la misma clase y con la misma antigüedad, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 71.2 para la pérdida de vigencia de la autorización por la pérdida total de los puntos asignados». Sin embargo, adviértase que el precepto no utiliza la expresión «pérdida definitiva» del permiso sino «pérdida de vigencia», que debe entenderse como una pérdida temporal ya que, aunque la norma diga que con la superación del curso se obtendrá un nuevo permiso, a continuación precisa que será «de la misma clase y de la misma antigüedad», es decir, se rehabilitará el permiso que tenía el conductor. No hay, por tanto, base normativa para identificar pérdida definitiva con pérdida de vigencia.

Finalmente, tampoco parece aportar ninguna razón justificativa de peso la STS 510/2022, de 22 de mayo, citada por algunas de las audiencias provinciales previamente aludidas, pues, como sostiene la STS 850/2015, de 16 de octubre, «la citada sentencia carece de valor como precedente dado que no se pronunció sobre la calificación jurídica de los hechos por problemas derivados de la técnica casacional, limitándose a la desestimación del recurso y a la confirmación de la sentencia impugnada».

Cabe preguntarse, pues, cuál es el significado del tenor del párrafo segundo del art. 384 CP cuando dice: «tras haber sido privado [...] definitivamente del permiso o licencia por decisión judicial».

Debe resaltarse, en primer lugar, lo equívoco de la expresión usada por el legislador, ya que el art. 33 CP contempla dentro del elenco de penas previstas la «privación del derecho a conducir» y no la «privación del permiso o licencia que habilite para la conducción». Precisamente por ello, en un primer análisis, podría pensarse que el tipo penal del párrafo segundo del art. 384 CP no se refiere a una pena cuando hace referencia a la privación definitiva del permiso o licencia por decisión judicial, pues, además, el art. 33 CP no prevé que la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores pueda ser definitiva, y es que el art. 40.2 CP dispone que esta pena tiene un límite máximo de 10 años, que en supuestos de exasperación punitiva puede alcanzar los 15 años (art. 70.3.4.º CP).

Tampoco la «privación definitiva del permiso o licencia» aparece como consecuencia accesoria en los arts. 127 a 129 CP.

La aparente incongruencia en el tenor literal del tipo debe solventarse entendiendo que el concepto de «privación definitiva» se contrapone al de «privación cautelar» que le precede. Por contraposición a la medida cautelar, revisable en cualquier momento del procedimiento, «privación definitiva» equivale en este contexto a «privación impuesta por sentencia judicial firme» y, por lo tanto, se refiere a una pena de privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores, la única prevista por el Código Penal, impuesta en sentencia firme.

En conclusión, permanece plenamente vigente el criterio establecido en la Circular de la FGE núm. 10/2011, de 17 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Seguridad Vial*, cuando dispone lo que sigue:

La subsunción en el tipo del artículo 384 inciso 2 es inviable en virtud del principio de legalidad. En efecto, el precepto contempla un quebrantamiento de condena cualificado [...] El art. 384 inciso 2, otorga un régimen penal de mayor rigor cuando la pena quebrantada es la privación del derecho a conducir, regulada en los artículos 39.d) y 47 CP. En los casos contemplados no se incumple o quebranta esta pena que ya ha sido ejecutada, sino la pérdida de vigencia acordada en sentencia y prevista en el artículo 63 LSV.

4. Tipificación como delito de quebrantamiento de condena

El art. 468.1 CP establece como conducta penalmente relevante la siguiente:

Los que quebrantaren su condena, medida de seguridad, prisión, medida cautelar, conducción o custodia serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año si estuvieran privados de libertad, y con la pena de multa de doce a veinticuatro meses en los demás casos.

Para calificar unos hechos como delito de quebrantamiento de condena debe tenerse en consideración que el injusto típico requiere, como tipo objetivo, la existencia de una resolución que acuerde una condena, medida de seguridad, prisión, medida cautelar, conducción o custodia, y que se ejecute una conducta que implique el incumplimiento de la misma. Como tipo subjetivo, es preciso que el sujeto activo conozca la existencia de tal resolución, así como su contenido, y que sepa, igualmente, que con su forma de actuar incumple lo que la resolución le impone (STS 650/2019, de 20 de diciembre).

El primer elemento objetivo del tipo penal es el incumplimiento de una condena dictada en una sentencia penal. El art. 2.1 CP establece que «no será castigado ningún delito con pena que no se halle prevista por ley anterior a su perpetración». Pues bien, como hemos visto, las penas previstas en nuestro ordenamiento jurídico vienen recogidas en el art. 33 CP. Del análisis de este catálogo resulta patente que, a pesar de que el legislador ubica el art. 47 CP dentro de la Sección 3.^a del Capítulo I del Título III, bajo el epígrafe «De las penas privativas de derechos», la realidad es que todas las penas reguladas en esa Sección 3.^a aparecen enumeradas en el art. 33 CP, excepto precisamente la «pérdida de vigencia del permiso o licencia que habilite para la conducción» (párrafo tercero del art. 47 CP).

Al no estar prevista en el elenco del art. 33 CP, el hecho de considerar la pérdida de vigencia del permiso o licencia como una pena implica realizar una analogía contra reo, completamente vedada en Derecho Penal (SAP Huelva 156/2017, de 26 de septiembre).

Así, la SAP Barcelona 675/2016, de 28 de septiembre, mantuvo la tesis de la atipicidad de la conducta, y dotó a la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducir de la naturaleza jurídica de *consecuencia accesoria*, pese al óbice de no hallarse tampoco en el elenco previsto en los arts. 127 a 129 CP. El razonamiento fue el siguiente:

A ello no es obstáculo interpretativo que en el no menos desafortunado artículo 47 in fine se determine que «cuando la pena impuesta lo fuere por tiempo superior a dos años comportará la pérdida de vigencia del permiso de conducir o licencia que habilite para la conducción» porque la pena que se impone en la sentencia firme (y que puede quebrantarse) es una pena determinada superior a dos años (por ejemplo cuatro años) que solo se podrá quebrantar durante el tiempo fijado (los cuatro años) pero no una vez cumplida (los cuatro años), constituyendo la consecuencia anudada a la imposición de una pena superior a dos años no una pena sino una consecuencia accesoria.

A todo lo anterior debe unirse el hecho de que no parece razonable sostener que la pérdida de vigencia pueda ser indefinida en el tiempo. En efecto, la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducir finaliza en el momento en el que el penado realiza el curso de sensibilización y supera las pruebas reglamentarias para su recuperación. Ahora bien, tales exigencias no aparecen recogidas en el Código Penal, sino en el Real Decreto 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*. Debe recordarse, en este sentido, que un órgano judicial solo puede imponer penas previstas en el Código Penal o en la legislación penal especial (art. 2.1 CP), por lo que no puede imponer la obligación de realizar un curso de sensibilización y la posterior superación de pruebas reglamentarias, que constituyen trámites administrativos que no forman parte de la condena penal.

Puesto que ni la pérdida de vigencia del permiso o licencia ni la superación del curso de sensibilización y las pruebas reglamentarias aparecen recogidas como contenido de ninguna de las penas en previstas en el art. 33 CP, el primer requisito objetivo del tipo penal del art. 468 CP no se halla presente en la conducta objeto de análisis en la presente Consulta. Este hecho impide apreciar la comisión de un delito de quebrantamiento de condena cuando el penado respecto de quien se acordó la pérdida de vigencia del permiso o licencia condujere tras

cumplir la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, pero sin haber recuperado el permiso o licencia en los términos reglamentariamente previstos.

En estos casos, con el fin de que fuese viable una acusación por delito de quebrantamiento de condena, la Circular de la FGE núm. 10/2011 propuso que el órgano de enjuiciamiento requiriese de manera expresa al penado del deber de llevar a término el curso y las pruebas previstas en la normativa de seguridad vial, con advertencia de incurrir en delito de quebrantamiento de condena en caso de conducir un vehículo de motor o ciclomotor sin haberlo verificado. No obstante, ello implicaría facultar al órgano judicial a imponer pronunciamientos condenatorios con un contenido no previsto en el Código Penal, lo que se encuentra vedado por el principio de legalidad.

Los propios fiscales delegados de seguridad vial ya formularon sus dudas sobre ese concreto aspecto de la Circular de la FGE núm. 10/2011 en las conclusiones de las jornadas de especialistas de los años 2021, 2023 y 2024, como refleja la consulta planteada por el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, dejando constancia, incluso, en las conclusiones de 2023 que «tras el debate, se concluye aguardar por razones de prudencia a que sea resuelto el recurso de casación actualmente pendiente ante el Tribunal Supremo».

Pues bien, la resolución de este recurso cristalizó en la ya citada STS 850/2025, de 16 de octubre, que sostiene la atipicidad del supuesto fáctico planteado bajo el siguiente razonamiento:

El curso de sensibilización no forma parte de la condena penal. El Código Penal no establece la obligación de superar ese curso como pronunciamiento de condena. La superación del curso es una exigencia adicional de naturaleza administrativa que viene impuesta por el artículo 73.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y esa es la razón por la que el propio Ministerio Público condiciona la punición a que exista un requerimiento específico a la realización del curso, lo que originaría la inaceptable solución de que la conducta sería punible en función de que exista o no ese requerimiento que, en cualquier caso, el tribunal no viene obligado a hacer porque no forma parte del pronunciamiento de condena.

Finalmente, debe señalarse que la conducta de conducir un vehículo de motor o ciclomotor, tras haber cumplido la pena de privación del derecho a conducir, pero subsistente la pérdida de vigencia impuesta por decisión judicial al amparo del párrafo tercero del art. 47 CP, aun cuando no sea subsumible en ningún tipo penal, podría calificarse como infracción administrativa conforme al Real Decreto 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*. Por lo tanto, tales hechos deberán ser puestos en conocimiento de la autoridad administrativa, conforme al art. 85.3 de la citada norma y a la asentada doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre comunicaciones interorgánicas (*vid.* Instrucciones de la FGE núm. 4/1991, 7/1991, 2/1999, 1/2001, 1/2003, 10/2005 y 1/2009; Consulta de la FGE núm. 1/2017; Circulares de la FGE núm. 1/2002, 10/2011, 4/2013 y 1/2016).

5. Conclusiones

Primera. La conducta de conducir un vehículo de motor o ciclomotor, tras haber cumplido la pena de privación del derecho a conducir, pero subsistente la pérdida de vigencia impuesta por decisión judicial al amparo del párrafo tercero del art. 47 CP, no será subsumida por las/os Sras./es. Fiscales en ninguno de los tipos penales previstos en los arts. 384.1, 384.2 y 468.1 CP.

Segunda. La conducta consistente en conducir un vehículo de motor o ciclomotor tras haber cumplido el sujeto activo la pena de privación del derecho a conducir, pero subsistente la pérdida de vigencia del permiso o licencia impuesta en virtud de resolución judicial de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del art. 47 CP, constituye una conducta atípica, por lo que las/os Sras./es. Fiscales no formularán acusación en tales supuestos.

Tercera. En los casos indicados, las/os Sras./es. Fiscales solicitarán del órgano judicial la deducción del oportuno testimonio de particulares para su remisión a la autoridad administrativa competente a los efectos que pudieren proceder en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que impone nuestro ordenamiento jurídico al Ministerio Público, las/os Sras./es. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Consulta.

Madrid, 5 de marzo de 2026.- La Fiscal General del Estado, Teresa Peramato Martín.