

### 5.3 La movilidad vial, la movilidad sostenible y la movilidad sanitaria

La Especialidad de Seguridad Vial se ocupa del desplazamiento de un punto a otro del territorio o circulación (este es el término jurídico administrativo utilizado en el art. 1.2.b y concordantes 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*, en adelante LSV), pero solo por las vías públicas definidas en el art. 2 LSV, de las personas (Anexo I, apartados 1 y 4 LSV) y vehículos con el amplio concepto de los apartados 6 y 7-34.

Sus preceptos expresan la sumisión obligada de la persona que se desplaza a pie o vehículo a singulares limitaciones vinculadas a los fines perseguidos y bienes jurídicos protegidos. Entre ellos, la fluidez del tráfico, el bienestar ciudadano y urbano, la protección de la salud y el medio ambiente y el favorecimiento de las actividades económicas (arts. 1.2.b y e, 5.i, k, m, n y q, 7.a y b, 9.1 y 10.5 y 6 LSV), unidos a la preservación de riesgos o peligros a las personas, según se desprende del art. 10.1 LSV, siendo este el principal bien jurídico tutelado bajo el concepto de seguridad vial y utilizado en instancias internacionales para definir el conjunto de medios y estrategias de todo orden para reducir las cifras de siniestralidad vial.

Desde esa perspectiva global, la especialidad de Seguridad Vial de la Fiscalía asumió funciones de coordinación, seguimiento y propuesta de reformas legales también respecto de la llamada movilidad sostenible a la que ya se hizo referencia en la memoria del año pasado. Aun cuando solo se refiere al desplazamiento o circulación por las vías públicas de naturaleza urbana, los bienes jurídicos protegidos de modo directo son los antes referidos, bienestar y medio ambiente, que indudablemente engarzan y expresan la continuidad o conexión entre las distintas parcelas de la legislación administrativa general que se ocupa directa o indirectamente de la circulación. En resumen, de la acotada y extensa legislación estatal de seguridad vial se ha pasado a la legislación de movilidad sostenible, en indudable relación con ella pero con implicaciones en otros sectores de la legislación administrativa como la legislación urbanística, la medioambiental y de transportes tanto estatal como autonómica y de modo especial, municipal. Los bienes jurídicos protegidos son el nexo sistemático de unión de este conglomerado normativo entre los textos que lo integran y los que constituyen la legislación vial.

En este punto estábamos cuando apareció el coronavirus y la enfermedad COVID 19. La primera respuesta de movilidad sostenible ha sido el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición energética remitido por el Gobierno al Congreso el 19 de mayo, que pone el acento, en sintonía con los recientes objetivos de la UE, en la estrategia de descarbonización y reducción de gases de efecto invernadero (GEI), en acciones para facilitar los desplazamientos a pie y en bicicleta y en la creación de zonas de bajas emisiones. El RD 463/2020, de 14 de marzo por el que se declaró el estado de alarma (en adelante RDEA) como consecuencia de la pandemia –mes de marzo de 2020– incide de modo muy directo sobre la movilidad o circulación por las vías públicas en su art. 7. En efecto, al igual que en la seguridad vial o en la movilidad sostenible, hay una regulación de la circulación por vías públicas en la que se establecen limitaciones, reglas ordenadoras. El supuesto de hecho del precepto es sólo parcialmente coincidente con el de los textos normativos referenciados, pues se refiere además de a las vías del art. 2 LSV, al concepto amplio de desplazamiento por territorio nacional.

En consecuencia, hay una primera diferencia de esta nueva legislación con la hasta ahora examinada y es que además regula la movilidad o desplazamientos de personas por las vías aéreas, marítimas y ferroviarias. En este punto, coincide con la visión global o intermodal del transporte de la Comisión de Transportes de la UE, que se pone de manifiesto en los planteamientos de movilidad sostenible. La Unidad de Seguridad Vial ya venía subrayando la necesidad de examinar el transporte modal o conjuntamente. La distinción esencial es que la normativa del Real Decreto no establece una mera regulación ordenadora con límites, como las anteriores, sino una intensa restricción de la movilidad consecuencia de la excepcionalidad de la situación y la necesidad de recurrir al confinamiento de la población.

El RDEA aborda la cuestión sanitaria, y en los arts. 8 al 19 la vincula con otros diversos sectores normativos relacionados con la actividad industrial, comercial, de transportes, energía, comunicación. A medida que la pandemia evoluciona, la legislación de la que hablamos se va modificando de acuerdo con el llamado plan de desescalada.

El bien jurídico protegido, la salud pública, enfrentada a una grave pandemia, se muestra como de preferente tutela y va a seguir limitando, aunque con menor intensidad, la libertad de circulación del art. 19 CE. La interrelación de las estrategias y preceptos de seguridad vial, movilidad sostenible y sanitaria es clara en la perspectiva técnico-jurídica. Va a surgir, está surgiendo, un nuevo modelo de movilidad y transportes nacionales e internacionales a impulsos de las

prioritarias estrategias de salud que modularán decisivamente su estructura, interrelación y normativa. Se halla en el horizonte cercano una renovada legislación europea e internacional que asimismo tutele junto a la economía, el bienestar, la comunicación y la seguridad tradicionales, la salud considerada como un bien jurídico colectivo de la comunidad internacional. Ha quedado claro que los países no pueden actuar aisladamente contra amenazas tan graves y que dependen unos de otros para establecer estrategias científicas, de investigación y de asunción de pautas sanitarias. La previsión de escenarios disruptivos llevará seguramente en las cadenas logísticas de transporte y suministro a estructuras más cercanas, regionalizadas y, en este contexto, a impulsar en aras también de la movilidad sostenible, como se decía, el transporte intermodal, potenciando la red ferroviaria de mercancías, unida a los puertos y el aumento de la capacidad de almacenamiento, manipulación y transformación.

Las tecnologías ya no se aplicarán solo a la seguridad vial y movilidad sostenible sino al control de la asistencia sanitaria de las personas que se desplazan de un lugar a otro, de un país a otro. Las conexiones que estamos examinando se evidencian aquí al coincidir la legislación europea sobre sistemas de asistencia a la conducción que permiten la geolocalización y seguimiento de la forma de conducir –a cuya regulación europea nos referimos en la memoria del año anterior–, y la que facilite la asistencia médica ante la pandemia. Parecería que nos encaminamos a un control telemático de la movilidad de las personas en sus facetas de sujeto de la circulación y de la enfermedad que puede ser muy beneficioso para los bienes jurídicos examinados en este apartado, pero que necesariamente deberá conciliarse con el derecho a la intimidad del art. 18 CE.

Las ciudades y el tráfico en carretera en el proceso de flexibilización de las restricciones, alumbran a su vez nuevos planteamientos. Deben continuar potenciándose valores, normas y estrategias irrenunciables en nuestro país en relación con la seguridad vial, enfrentada a nuevos riesgos de accidentalidad derivados de la tensión que se ha vivido en el período de confinamiento y de la nueva convivencia marcada por pautas sanitarias que es imprescindible respetar, pero a las que hay que habituarse. El temor al contagio, las innumerables tragedias vividas en todo el país y la situación sobrevenida de paro e incertidumbre económica, pueden generar cuadros clínicos de stress o de fatiga capaces de influir en la conducción, según los expertos. Así, y aun cuando se trate de una realidad a la que habrá que referirse en la memoria del año que viene, se ha detectado un cierto incremento de

los accidentes y el exceso de velocidad en este período de aplicación del art. 7 RDEA, antes de iniciarse la desescalada.

Es preciso, de otra parte, repensar con perspectiva histórica la ciudad y sobre todo la gran ciudad, pues tras la industrialización se añadió un modelo de intercambio de productos, bienes y experiencias con graves carencias, que la pandemia por COVID 19 ha puesto al descubierto. Surge la necesidad de recuperar el proyecto de la llamada *ciudad de lo intangible*, basada en la cultura, la proximidad, el cuidado mutuo, y que remite al ideal de la movilidad sostenible a que se hacía anterior alusión. Las primeras actuaciones municipales del mundo tras la superación progresiva de la pandemia tienden a extender la peatonalización y la presencia de ciclistas, que está respaldada y aconsejada por los nuevos planteamientos sanitarios. Al mismo tiempo las incertidumbres reinantes y la inseguridad ante el contagio pueden conducir al fenómeno contrario, a la potenciación del uso de los automóviles en detrimento del transporte colectivo, con el riesgo de volver a los niveles de contaminación, ahora drásticamente reducidos como consecuencia del confinamiento.

En este punto debe insistirse en la aplicación de la normativa europea reseñada sobre emisiones contaminantes y apoyar un imprescindible transporte colectivo destinado a las personas vulnerables por razones económicas, de salud, de discapacidad y de edad. En todo caso, la llamada desescalada está conduciendo a la adopción por los ayuntamientos de medidas en esta línea, sin tener en cuenta la situación real del tráfico cuando desaparezcan totalmente las restricciones de movilidad y pervivan solo las indispensables pautas sanitarias y la grave situación de crisis económica que está ya presente. Por eso parece necesaria, sin merma de la autonomía municipal del art. 140 CE, la anunciada Ley Estatal de Movilidad, que aborde las cuestiones básicas de la gestión de la circulación en las ciudades y complemente el tan citado Proyecto de cambio climático.

En todo caso, en seguridad vial, como se ya exponía en memorias anteriores, las estrategias se han basado en la cada vez más avanzada ciencia del tráfico viario, la educación y prevención y, en último lugar, la sanción. Se trata, en definitiva, de ir a las causas de fondo de las que nos ocupamos hace años desde la perspectiva –no de la fría estadística– sino de la individualidad del sufrimiento y su evitabilidad.

Con la óptica de las funciones del Ministerio Fiscal en la materia y para no perder contacto con las nuevas realidades, desde la Unidad de Seguridad Vial se valora la necesidad de una reestructuración futura, pasando a constituir la Especialidad de «Seguridad en los Transportes y la Movilidad», sobre lo que se formula propuesta de reforma legal en el apartado 8.1.