

### 5.3 La movilidad sostenible. Circulación de los vmp y ciclistas. Los derechos de los peatones

Se ha reiterado en sucesivos memoriales que la seguridad vial y la movilidad sostenible son dos caras de las ciudades del futuro, ya presente, del bienestar, la cultura, la solidaridad y la enérgica protección del medio ambiente unidas a las nuevas formas de desplazamiento y a las tecnologías. La seguridad vial es un *prius*, pues sin el respeto a las normas viales no hay convivencia posible y en la medida en que las ciudades se hacen más sostenibles y peatonalizadas disminuyen los accidentes. De ahí el compromiso de la Red de fiscales delegados en esta materia.

El año anterior se hizo referencia al Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, convertido actualmente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo. Por su parte, en relación con las iniciativas sobre la materia del Ministerio de Transportes debe reseñarse que lidera una estrategia de inversión y reformas para promover una movilidad sostenible, segura y conectada, tanto en entornos urbanos y metropolitanos como interurbanos. La estrategia está recogida en dos de los componentes (C1 y C6) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que gestiona el Ministerio y se sitúa bajo el paraguas de dos de las políticas sobre las que pivota el plan de recuperación: «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» e «Infraestructuras y ecosistemas resilientes».

En ella destaca la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada para 2030, aprobada en el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021. Se articula en un primer eje –movilidad para todos–, en que se la concibe como un derecho universal, es decir, unido a la mera condición ciudadana y, por ello, son sujetos en igualdad de condiciones los niños, las personas con discapacidad con el principio de accesibilidad universal, los mayores y las personas con déficits económico-sociales, y extendido a los todos los transportes aéreos, marítimos y ferroviarios. De otra parte, se plantean alternativas al vehículo privado con los planes de empresa de transporte sostenible al trabajo, intermodalidad, multimovilidad y micromovilidad.

El segundo eje de –movilidad segura– se propone reforzar los mecanismos de supervisión y control y la potenciación de la formación y educación en la seguridad de los transportes en general. Asimismo, la investigación técnica de los accidentes aéreos, marítimos y ferroviarios con la creación de un organismo multimodal. Debería extenderse a los grandes accidentes de tráfico en el que el proceso penal es el único mecanismo de investigación en profundidad con las

limitaciones de no contar con un conjunto de expertos multidisciplinarios.

Finalmente, en el tercer eje de –movilidad conectada– se reseñan los principios de la tecnología como herramienta y no como fin en sí misma, la neutralidad tecnológica y regulación del *future-proof*, promoviendo la gestión inteligente de las infraestructuras, la publicación de datos abiertos de movilidad, el desarrollo de aplicaciones, análisis de flujos de movilidad a nivel nacional, creación de modelo nacional de transporte, impulso de soluciones abiertas e interoperables de *ticketing* y pago y creación de un espacio de datos integrados de movilidad.

Por último, en el apartado de aspectos sociales y laborales se insiste en la concienciación y educación y es cierto, como la Especialidad viene insistiendo desde hace tiempo, en que se precisa junto a la tradicional educación en seguridad vial la educación en movilidad, centrada esta en cómo tomar las decisiones para desplazarse de un punto a otro del ámbito urbano, pues de ellas dependen todos los demás planteamientos. Los ciudadanos deciden y de ahí la necesidad de contar con estudios psicológicos y sociológicos acerca de las motivaciones para adoptar esta trascendental decisión.

En relación con estos objetivos, la realidad del tráfico viario en la ciudad aún no va del todo en esta dirección por la antigüedad del parque móvil, por la prioridad del vehículo de motor para los desplazamientos, la minusvaloración del transporte público y la dificultad de convivencia en las nuevas formas de movilidad. No obstante, se observan mejoras, como el comienzo del mercado real de automóviles eléctricos e híbridos, la recuperación del esencial transporte público y la adopción de medidas trascendentales en la citada Ley 7/2021. A ellas hay que añadirle la nueva Ley 8/2021 y las Ordenanzas y decisiones municipales. En todo caso, el COVID-19 ha generado en todos los ámbitos la firme decisión de avanzar hacia un nuevo modelo de ciudad que ya es irreversible y con el comienzo de un cambio cultural y sociológico en los habitantes de la ciudad que empieza sin duda a palpase y en el que hay que profundizar. La dificultad de gestionar este período intermedio es clara y se producen distorsiones que es preciso superar.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la convivencia en ciudad de los vehículos de motor con los ciclistas y usuarios de VMP, de la que se ha ocupado y ocupa de modo principal la Red de fiscales delegados, sin perjuicio de seguir y promover las demás facetas del modelo de ciudad examinado. Los VMP han sido definidos normativamente con precisión, tras el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, en

el Anexo II del Reglamento General de Vehículos aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre (en adelante RGV), constituyendo un fraude de ley los VMP a los que se truca la velocidad y los que se comercializan y utilizan como tales y son verdaderos ciclomotores sólo que, sin matriculación, permiso de circulación y seguro obligatorio. Todo ello produce una situación de inseguridad jurídica y de riesgos considerables en la ciudad.

La Red ha analizado este fenómeno desde que se inició en las Jornadas anuales de 2019 y todo ello cristalizó en el Dictamen 2/2021 del Fiscal de Sala, en cuya elaboración han intervenido el fiscal adscrito a la Unidad especializada y los fiscales delegados de Burgos, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Andalucía y Salamanca. En el mismo se fijan criterios para determinar cuáles son los que encajan en el concepto penal de ciclomotor como instrumento típico de los delitos viales de peligro teniendo en cuenta las definiciones de la LSV Anexo I apartados 9 y 12, las definiciones del Anexo II del citado RGV, que acogió las del Reglamento UE 168/2013, de 15 de enero, *relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos*, y las de los artículos 2, 4 y Anexo 1 de éste. Para los vehículos de construcción artesanal o trucados se siguió el criterio de su hipotética inclusión conceptual en el Reglamento UE y su aptitud para la legalización de las reformas. En las alegaciones de error por desconocimiento de la condición del vehículo se acordó la instrucción de atestado y su examen en el procedimiento. Simultáneamente el Fiscal de Sala remitió un Oficio a todas las Policías de Tráfico del país para unificar los criterios sobre levantamiento de atestados.

Estos criterios han ido teniendo progresiva acogida en los órganos judiciales, e incluso el fiscal delegado de Murcia preparó recurso de casación para unificación de doctrina sobre esta relevante materia, que fue formalizado por el Fiscal del TS, y que el Pleno de la Sala Segunda TS en STS 120/2022, de 10 de febrero, lo ha convalidado en todos sus términos.

Conviene precisar en esta materia que una gran mayoría de los ciclistas y usuarios de VMP respetan las normas viales y circulan con prudencia, si bien hay un porcentaje, sobre todo de usuarios de VMP, que no se comportan de este modo. Asimismo, que la principal causa de siniestralidad en la ciudad es la de los vehículos de motor. En la convivencia con ciclistas y usuarios de VMP, vulgarmente patinetes, y los vehículos a motor, aquellos ostentan al igual que los peatones, la condición de colectivos vulnerables. En particular y en un número no desdeñable de conductores se observa una visión insolidaria de perci-

bir al ciclista y usuario de VMP como un obstáculo ante la exclusividad pretendida de los vehículos de motor y actitudes de agresividad y prepotencia frente a él, tratando de suplir sus carencias de madurez social con la mayor potencia de su vehículo.

Todo ello con olvido, como se dice en el Dictamen 2/2016 con cita de la Comunicación enviada por la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 *sobre espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020* de que «para muchos posibles ciclistas, los riesgos reales o percibidos relacionados con la seguridad vial siguen constituyendo un obstáculo decisivo (...) los gobiernos nacionales y locales promueven cada vez más los desplazamientos en bicicleta (...)». La fragilidad del ciclista y de su vehículo movido no por combustibles fósiles sino por la energía de su cuerpo es manifiesta y simbólica, representando en el decir de los expertos europeos, la lucha del ser humano por recuperar o reconquistar su espacio propio, su ciudad, su bienestar y el de todos. Frente al ruido ensordecedor, la contaminación y la tensión personal, el silencio, la ciudad, la naturaleza y la salud». Al MF le compete proteger a unos y a otros pues entre sus funciones le corresponde la protección de los colectivos vulnerables.

En todo caso es una realidad constatable que un relevante porcentaje de los ciclistas y usuarios de VMP no cumplen las normas viales, no siendo infrecuente que se salten semáforos en rojo, vayan en dirección no autorizada e invadan zonas peatonales por las que no se puede circular, desde la mentalidad de que las normas viales no están hechas para ellos, sino para los vehículos de motor. De este modo no favorecen, sino que perturban, a veces gravemente, la convivencia ciudadana cuando su presencia es indispensable y para los fines justamente contrarios de calmado o pacificación del modelo de ciudad al que se aspira.

Como ya se expuso en el Oficio de 13 de diciembre de 2018 y la situación no ha cambiado, falta conciencia de respeto a las normas en un relevante número de usuarios de VMP y ciclistas en el ámbito urbano, lo que se traduce en un riesgo para ellos mismos y para los demás usuarios de las vías. En primer lugar, por carecer en algunos casos de preceptos normativos en el ámbito más cercano que es el municipal al no existir Ordenanza o ser insuficiente la normativa aprobada e incompleta la regulación estatal en la LSV, y, de otra parte, por falta de conocimientos y advertencias que genera una falsa sensación de seguridad e impunidad.

La principal respuesta es la educativa, lograr que interioricen sus obligaciones con los demás al circular y, por ello, la primera informa-

ción deben recibirla al adquirir su vehículo en el establecimiento correspondiente, conforme al artículo 17.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por RDL 1/2007, de 16 de noviembre. Por todo ello en el Dictamen se dispone que los fiscales delegados impulsarán y colaborarán con esta principal estrategia educativa en el territorio en que ejerzan sus funciones con las Administraciones Públicas competentes conforme al precepto reseñado, con las Jefaturas de Tráfico, Policías Locales, difusión de mensajes en los medios de comunicación y con entidades privadas como Autoescuelas, Colegios y Universidades que impartan la oportuna formación o se especialicen en ella.

De otra parte, al MF (art. 124.1 CE) en el ámbito de la Especialidad le incumbe promover la aplicación de las normas viales, en la materia abordada como presupuesto de la movilidad sostenible. Los ciclistas, además de las previsiones que les son de específica aplicación, están sometidos a todas las prescripciones de los Títulos II y III LSV, salvo las pensadas sólo para vehículos de motor. Los usuarios de VMP del mismo modo salvo las previstas para ciclistas y ello quedó claro tras el RD citado 970/2020, que lo indicó explícitamente en el Preámbulo e introdujo la primera prescripción expresa para ellos en el artículo 38 del Reglamento de Circulación, y la Ley 18/2021 de Reforma de la LSV en los artículos 25.5 y 47, habiéndose publicado el 21 de enero de 2022 el Manual de Características Técnicas previsto en el artículo 22 bis RGV por Resolución de la DGT de 12 de enero. El Ministerio Fiscal en este punto protege al colectivo vulnerable de los peatones que tienen, al decir de los expertos, derechos originarios sobre la ciudad que, como reseñan los documentos europeos, está para caminar o pasear.

La primera actuación ante el incumplimiento de estas normas, indica el Dictamen, es la preventiva o sancionatoria de las Policías Locales. La gravedad de conducir por las zonas peatonales ya debe mover, en su caso, al levantamiento del correspondiente boletín de denuncia conforme a la legislación vial y municipal. Cuando se produce una situación de riesgo para los peatones es obligada, siempre valorando las circunstancias concurrentes, la retirada y depósito del VMP conforme a los artículos 105.1.a) y h). La peligrosidad puede derivar de las indebidas condiciones del VMP por lo que debe acudirse como para los ciclistas en los mismos términos a la correspondiente denuncia o inmovilización del artículo 104.1.b) LSV. Siempre en conexión con el artículo 7.c) LSV que atribuye a los Ayuntamientos claras competencias unidas a deberes de actuación. También, cuando se detecte una situación de riesgo relevante o extremo para su

vida o integridad física en niños o menores conductores u ocupantes, conforme a los artículos 11, 12 y 17 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor lo comunicarán a la Fiscalía de menores, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos reseñados. Es preciso un mayor rigor en el ejercicio de estas facultades policiales que son imprescindibles para para la convivencia armónica de todos y para posibilitar la movilidad sostenible.

Sobre todo, la vigilancia en los términos del artículo 7.a) LSV, comprende sin duda el establecimiento de controles en determinadas zonas que se consideren especialmente conflictivas por el riesgo que se genera o para comprobar la seguridad del vehículo en el sentido antes apuntado y las condiciones psico-físicas con que se conduce (art. 14 LSV). Junto a ello es preciso que se visibilicen y divulguen, debidamente anonimizadas, estas actuaciones policiales por su alto valor pedagógico.

Los fiscales delegados, conforme al Dictamen, harán un seguimiento de estas funciones recabando datos sobre sanciones y aplicación de los preceptos citados e informarán al Fiscal de Sala de su cumplimiento para que pueda formular las propuestas oportunas.

Cuando se producen atropellos a peatones se afectan los bienes jurídicos protegidos fundamentales, vida o integridad física, tutelados en los tipos imprudentes. Los usuarios de VMP y ciclistas pueden ser sujetos activos de los delitos de homicidios y lesiones imprudentes de los artículos 142 y 152 CP. De modo indiciario, la imprudencia es grave en la desatención debida al incumplimiento de lo prescrito en los artículos 13.2 y 3 LSV. Asimismo, cuando se vulneran las reglas esenciales de tráfico del Título II LSV con su desarrollo en el Reglamento de Circulación y muy en particular el artículo 20.5 LSV circulando por zona peatonal. También cuando se conduce bajo la influencia de alcohol o drogas que, aun cuando no constituye delito del artículo 379 CP, sí que es comportamiento gravemente imprudente a efectos de los delitos de los artículos 142 y 152 CP.