



Luis del Río Montesdeoca
Fiscal de Sala
Coordinador de Seguridad Vial

NECESIDAD DE UNA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN SEGURIDAD VIAL

NECESIDAD DE UNA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN SEGURIDAD VIAL

Sumario: 1. LA ESPECIALIZACIÓN EN EL SENO DEL MINISTERIO FISCAL. 2. FISCAL DE SALA COORDINADOR DE SEGURIDAD VIAL. UNIDAD SEGURIDAD VIAL DE LA FGE. 3. FUNCIONES DEL FISCAL DE SALA COORDINADOR DE SEGURIDAD VIAL. 4. SECCIONES ESPECIALIZADAS EN CADA FISCALÍA TERRITORIAL. FISCALES DELEGADOS. 5. ESTADÍSTICAS. MEMORIA DE LA FGE 2023 Y BALANCE DE LAS CIFRAS DE SINIESTRALIDAD VIAL 2022 DE LA DGT. 6. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD VIAL 2030. 7. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA SEGURIDAD VIAL. 8. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD VIAL. 9. LAS VÍCTIMAS. 10. CONCLUSIONES.

Resumen: El tema de este trabajo es responder a la siguiente pregunta: ¿es necesario una Fiscalía especializada en seguridad vial?

Para ello abordamos la especialización del Ministerio Fiscal, introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 24/2007.

La seguridad vial es un aspecto importante en la vida cotidiana de todos los ciudadanos. Todos los esfuerzos son pocos para luchar contra esta lacra que supone un coste humano y social intolerable, máxime en una sociedad como la nuestra con el desarrollo científico y tecnológico del que dispone. Incluso en términos económicos el coste es elevado.

Así mismo, analizamos diferentes datos estadísticos y cuestiones sobre el presente y el futuro de la seguridad vial.

Sin olvidar una referencia a las víctimas que juegan un papel esencial y deben tener la oportunidad de ser escuchadas.

Finalmente, incluimos unas breves conclusiones de todo lo expuesto anteriormente para intentar contestar a lo planteado en el trabajo.

Abstract: This paper aims to answer the following question: is there a need for a specialized Public Prosecutor's Office for road safety?

For this purpose, I analyze the specialization of the Public Prosecutor's Office introduced into our legal system by Act 24/2007.

Road safety is an important aspect of everyday life for all citizens. All efforts are not enough to combat this scourge, which involves an intolerable human and social cost, especially in a society such as ours with the scientific and technological development at its disposal. Even in economic terms, the cost is high.

Likewise, we analyze different statistical data and questions about the present and future of road safety.

We cannot forget a reference to the victims, who play an essential role and must have the opportunity to be heard.

Finally, we include some brief conclusions on the above-mentioned points to answer the questions raised in the paper.

Palabras clave : delitos contra la seguridad vial, vehículo a motor, conductor, riesgo, víctima.

Keywords: road safety offences, motor vehicle, driver, risk, victim.

1. LA ESPECIALIZACIÓN EN EL SENO DEL MINISTERIO FISCAL

Como sabemos, el modelo constitucional de Ministerio Fiscal¹ establece como principios básicos los de legalidad e imparcialidad. Principios absolutamente incuestionables en una sociedad democrática. Pero, además, señala los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica², que habrá que entender supeditados a los anteriores.

El principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal³ entroncaría, a su vez, con el principio de igualdad ante la ley -artículo 1.1 y 14 CE- y con el de seguridad jurídica⁴ -artículo 9.3 CE-, esenciales en el Estado de derecho. Por su parte, la dependencia jerárquica debe ser entendida como principio instrumental al servicio de la unidad de actuación.

Partiendo de estos principios básicos, es como podemos concebir un Ministerio Fiscal plenamente democrático y al servicio de la sociedad, superando, con ello, cualquier vestigio autoritario propio de épocas felizmente superadas.

Volviendo al principio de unidad de actuación, mediante el mismo se procura una interpretación y aplicación unitaria de las normas jurídicas en los diferentes órganos jurisdiccionales -lo que constituye un interés general del máximo nivel-, consiguiendo con ello la mínima y necesaria certeza del ordenamiento jurídico⁵.

Las normas cuando son aplicadas pueden dar lugar a interpretaciones diferentes e incluso contradictorias entre los diferentes órganos judiciales del mismo o distinto territorio. Esto suele tener especial incidencia en asuntos en los que se abordan nuevas realidades (en materia de seguridad vial, los VMP⁶, p. ej.) o reformas legales recientes.

¹ El art. 124.2 CE establece: “El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”. Esto se reitera en el art. 22 EOMF.

² El Reglamento del Ministerio Fiscal, aprobado por RD 305/2022, de 3 de mayo, en su preámbulo, califica como principios orgánicos a los de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y como principios funcionales a los de defensa de la legalidad e imparcialidad.

³ El principio de unidad de actuación se desarrolla en el Capítulo II del Título II del EOMF, que lleva por rúbrica “De la unidad de actuación y dependencia del Ministerio Fiscal”.

⁴ Como señala la STC 44/2023, de 9 de mayo, “el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido por este tribunal como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5)”. Por su parte, la Instrucción 11/2005 se refiere a la seguridad jurídica como “la posibilidad de un cálculo apriorístico razonablemente seguro acerca de la manera y el sentido en que los Tribunales aplicarán las normas legales”.

⁵ La Instrucción 11/2005, sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE, señala que “la certeza del ordenamiento jurídico es, por tanto, garantía de la seguridad jurídica, de la igualdad ante la ley de los ciudadanos y de la libertad, y no persigue meramente un interés individual”.

⁶ Un amplio estudio sobre la normativa europea, estatal y municipal, se puede ver en GARCÍA-VALLE PÉREZ, M., *La responsabilidad por daños en accidentes con patinetes eléctricos*, Atelier, 2022.

No podemos olvidar las importantes reformas que se han ido sucediendo en el vigente CP que ha afectado a esta materia:

La LO 15/2003, de 25 de noviembre que modifica a los arts. 152, 379, 381, 382 CP.

La LO 15/2007, de 30 de noviembre que afecta a los arts. 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385 y a la propia rúbrica del Capítulo IV, del Título XVII, del Libro II.

La LO 5/2010, de 22 de junio, que modifica los arts. 379, 381, 384 e introduce los arts. 385 bis y ter

La LO 1/2015, de 30 de marzo, que afecta a los arts. 142 y 152 CP.

La LO 2/2019, de 1 de marzo, que modifica a los arts. 142, 152 y 382, e introduce los arts. 142 bis, 152 bis y 382 bis CP.

La LO 11/2022, de 13 de septiembre, que modifica los arts. 142, 152 y 382 bis CP.

Así como las innumerables Circulares, Instrucciones y Consultas de la FGE que se refieren igualmente a esta materia, entre las que podemos destacar:

Por una parte, entre las que afectan más directamente a la especialidad, en primer lugar, la Circular 10/2011, sobre sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Seguridad Vial.

También la Instrucción 3/2006, sobre criterios de actuación del Ministerio Fiscal para una efectiva persecución de los ilícitos penales relacionados con la circulación de vehículos a motor

Por último, la Consulta 1/2006, sobre la calificación jurídico-penal de la conducción de vehículos de motor a velocidad extremadamente elevada.

De forma más incidental abordan cuestiones relacionadas con la seguridad vial:

Las Circulares 1/2019, sobre disposiciones comunes y medidas de aseguramiento de las diligencias de investigación tecnológica en la LECrim, y 2/2019, sobre interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas⁷.

La Circular 4/2019, sobre utilización de dispositivos técnicos de captación de la imagen, de seguimiento y localización⁸.

La Circular 1/2015, sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma penal operada por la LO 1/2015.

⁷ Tratan, respectivamente, entre otras muchas cuestiones, sobre disposiciones comunes a investigaciones tecnológicas y sobre la investigación de datos de tráfico. En los siniestros viales los datos de tráfico del conductor pueden acreditar el uso del móvil en el mismo momento del siniestro o en un momento inmediatamente anterior.

⁸ Debe tenerse en cuenta en relación con las posibles grabaciones de imágenes reveladoras de signos externos en controles de drogas.

La Circular 3/2015, sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por LO 1/2015.

La Circular 9/2011, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de reforma de menores⁹.

La Circular 3/2010, sobre el régimen transitorio aplicable a la reforma del CP operada por la LO 5/2010 de 22 de junio.

La Instrucción 8/2005, sobre el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal.

La Circular 1/2003, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas y de modificación del procedimiento abreviado.

Otras se refieren a aspectos organizativos de la especialidad en las distintas Fiscalías:

La Instrucción 5/2007, sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas Secciones de las Fiscalías Territoriales.

La Instrucción 5/2008, sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatus de los Delegados de las secciones especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante EOMF) operada por Ley 24/2007 de 9 de octubre.

La Instrucción 1/2015, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados.

La Instrucción 11/2005 sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE.

La Instrucción 1/2014 sobre las memorias de los órganos del MF y de la FGE.

La Instrucción 1/2018 sobre publicidad de los datos estadísticos de las Memorias.

En otro orden de cosas, tampoco ayudaba a mejorar la situación la tradicional limitación cognitiva del recurso de casación. No obstante, la Ley 41/2015, 5 de octubre, junto a la modificación de la segunda instancia penal, remodeló la casación para conseguir que pueda cumplir de forma eficaz con su función unificadora de la doctrina penal. Ahora podrán llegar a la casación delitos que antes no podían ser objeto de tal recurso por lo que se podrán unificar criterios de interpretación de numerosos tipos penales. Ello, sin duda, contribuirá a la mejor aplicación de valores constitucionales como la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. El acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala II del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2016 dictó un acuerdo de unificación de criterios sobre el

⁹ Trata, entre otras cuestiones, sobre asistencia letrada en comisaría a menores detenidos por delitos contra la seguridad vial.

alcance de la reforma de la LECrim. Cabe destacar que uno de los criterios que aprueban señala que “los recursos deben tener interés casacional. Deberán ser inadmitidos los que carezcan de dicho interés (art. 889, 2º párrafo), entendiéndose que el recurso tiene interés casacional, conforme a la exposición de motivos:

- a) si la sentencia recurrida se opone abiertamente a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo,
- b) si resuelve cuestiones sobre las que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales,
- c) si aplica normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre que, en este último caso, no existiese una doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ya consolidada relativa a normas anteriores de igual o similar contenido”.

Como señala la Instrucción 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, la misión de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley que el art. 124 de la Constitución le atribuye, así como la amplia legitimación que el ordenamiento jurídico le otorga, colocan al Ministerio Fiscal en una posición especialmente idónea para impulsar la creación de criterios jurisprudenciales superadores de desigualdades y su aplicación en todos los órganos jurisdiccionales. Para ello es necesaria la unidad de actuación que, a su vez, implica unidad de criterio.

La complejidad del ordenamiento jurídico y de los problemas que derivan de su aplicación nos lleva a la necesidad de especialización para poder articular el principio de unidad de actuación, además de los mecanismos tradicionales (circulares, instrucciones, Consultas y órdenes del FGE.). En este sentido, la Instrucción de la FGE núm. 5/2008 afirma que “el impulso a la especialización de los Fiscales, como exigencia derivada de la complejidad del Derecho y como medio casi indispensable para reforzar el principio de unidad de actuación, garantizar el de seguridad jurídica (...) ha sido una constante en las reformas legislativas y en las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado en estos últimos años”.

En definitiva, para que esta tarea de promover la creación de criterios jurisprudenciales superadores de desigualdades y su aplicación en todos los órganos jurisdiccionales, a la que antes nos referíamos, tenga éxito y, por lo tanto, sea asumida por los tribunales es esencial esa especialización jurídica -penal y extrapenal-, y en materias ajenas al derecho, pero conectadas con la materia propia de la especialidad, y hasta dialécticas (básicas para exponer, de forma oral o escrita, nuestros argumentos razonadamente frente a los de las demás partes, dado el papel que juega el principio de contradicción en nuestro Derecho Procesal¹⁰).

¹⁰ La STC 48/2008, de 11 de marzo, señala que “el principio de contradicción en el proceso penal, que hace posible el enfrentamiento dialéctico entre las partes, permitiendo así el conocimiento de los argumentos de la contraria y la manifestación ante el Juez o Tribunal de los propios”.

Aunque el proceso se había iniciado antes, fue a partir de 2007 cuando la especialización tuvo un notable impulso en el seno del Ministerio Fiscal hasta el punto de fijarse como objetivo que la misma formase parte sustancial de su estructura organizativa.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, *por la que se modifica Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, “en aras de lograr una mayor eficiencia en la actuación del Ministerio Fiscal se opta decididamente por dar un mayor impulso al principio de especialización como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos. (...)”

2. FISCAL DE SALA COORDINADOR DE SEGURIDAD VIAL. UNIDAD SEGURIDAD VIAL DE LA FGE

Como consecuencia de la especialización se han creado las Unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, encabezadas cada una de ellas por un Fiscal de Sala, y las secciones especializadas en cada fiscalía, como veremos.

La Ley 24/2007, según se desprende de su contenido y de la EM, perseguía el reforzamiento de la autonomía del MF, su reorganización acorde con el Estado de las Autonomías -reordenando su implantación geográfica- y su especialización. Por lo que respecta a esta última -que es la que nos interesa en este trabajo- se pretendía que la Fiscalía tuviese el mismo grado de especialización en cualquier punto de España.

Señala la Exposición de Motivos que otra de las novedades fue la creación de los Fiscales de Sala Delegados del FGE, con ello se descarga de tareas al Fiscal General y se facilita la asunción por dichos Fiscales de Sala Delegados de responsabilidades en materia de coordinación e impartición de criterios a través de la propuesta al Fiscal General de circulares o instrucciones que consideren necesarias, tarea esta que, desde el punto de vista de la unidad de actuación, queda mejor cubierta atendido su grado de especialización y experiencia.

Esta reforma da nueva redacción, entre otros, a los artículos 20 y 22.3 del EOMF. El apartado 3 del artículo 20 queda con la siguiente redacción:

“Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal (...) en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales”.

En realidad, entre los Fiscales de Sala especialistas podemos diferenciar a los Fiscales de Sala Delegados y a los Fiscales de Sala Coordinadores¹¹.

Como indica la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, “tras la reforma de 2007, el área específica de actuación de los Fiscales de Sala Coordinadores está regulada en el art. 20 EOMF, que se refiere expresamente al Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, al Fiscal de Sala de Medio Ambiente, y al Fiscal de Sala de Menores. El art. 20.3 EOMF deja abierta la posibilidad de crear otras plazas de Fiscal de Sala Coordinador”. En la órbita del artículo 20.3 EOMF debe situarse la plaza de Fiscal de Sala de Seguridad Vial. “Junto a los Fiscales de Sala Coordinadores se sitúan los Fiscales de Sala Delegados, cuyo marco jurídico se integra por las previsiones del apartado tercero del art. 22 EOMF conforme al que, el Fiscal General del Estado podrá delegar a los Fiscales de Sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia”.

El RD 709/2006, de 9 de junio, *por el que se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2006*, crea la plaza de Fiscal de Sala Coordinador en Seguridad Vial – junto a la de Extranjería-. Como su Exposición de Motivos indica se trata de un ámbito en el que la sensibilidad de la sociedad española ha aumentado considerablemente “teniendo en cuenta, por un lado, que ciertas conductas ilícitas relacionadas con el tráfico y la circulación de vehículos a motor son merecedoras de un tratamiento criminal y, en consecuencia, de la persecución pública, especialmente cuando se producen quebrantos en derechos tan elementales como la vida o la integridad física de las personas o daños en los bienes”.

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la Constitución Española*, aborda la figura y funciones de los Fiscales Delegados del Fiscal General del Estado en determinadas materias, pero no se hace referencia a la plaza de Fiscal de Sala Coordinador en Seguridad Vial, que aún no había sido creada.

Será la Instrucción de la FGE núm. 5/2007 *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas secciones de las fiscalías territoriales*, la que abordará las cuestiones sobre organización y funcionamiento de la especialidad de Seguridad Vial, además de otras dos especialidades (Siniestralidad Laboral y Extranjería). Entre otras cuestiones analiza las relaciones entre el Fiscal de Sala Coordinador, los Delegados de la especialidad en cada territorio y los Fiscales Jefes de cada fiscalía.

Como se indica en la mencionada Instrucción “la unificación de criterios de actuación en la represión de los ilícitos penales de tráfico viario debe constituir un eficaz mecanismo para el correcto ejercicio de la función fiscal, buscando la respuesta proporcionada, disuasoria y efectiva frente a esta delincuencia que por las gravísimas consecuencias que

¹¹ *Vid.*, más ampliamente, sobre las distintas clases de Fiscales de Sala especialistas, CRESPO BARQUERO, P., “La reforma orgánica del Ministerio Fiscal: Fiscalía General del Estado. Relaciones institucionales y órganos centrales”, *Escuela de Verano del Ministerio Fiscal, 2014*, en <https://www.cej-mjusticia.es/sede/publicaciones>, p. 35 a 38.

ocasiona no puede quedar devaluada ante cierto sentimiento de impunidad, relajación en la fijación de perfiles de las figuras penales, o adopción de criterios restrictivos en la calificación de determinadas conductas cometidas en su ámbito”.

3. FUNCIONES DEL FISCAL DE SALA COORDINADOR DE SEGURIDAD VIAL

La Instrucción de la FGE núm. 11/2005¹², como indicamos, no incluía la seguridad vial entre las materias especializadas, pero sí hace referencia a la misma la Instrucción 5/2007, *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas secciones de las fiscalías territoriales*.

Sin embargo, el apartado V de la Instrucción de la FGE núm. 11/2005 establece una serie de disposiciones generales dirigidas a los Fiscales de Sala especialistas, que son de aplicación también al Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial (Instrucción 5/2007, apartado III).

También hay que añadir nuevas funciones que derivan de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, sin olvidar la Circular 10/2011, de 17 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Seguridad Vial*.

Cabe sistematizar las funciones de la siguiente manera:

A) Funciones coordinación

- Coordinación y supervisión de las Secciones especializadas de las Fiscalías Territoriales, recabando los informes oportunos y dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la Red de Fiscales especialistas, como foro de intercambio de información y difusión de criterios de actuación en todo el territorio nacional.

- Dentro de estas facultades hay que destacar la supervisión de los escritos de acusación y sentencias que se dicten por delitos propios de la especialidad con resultados de homicidios o lesiones de singular gravedad, en especial lesiones medulares y cerebrales, (por lo general delitos de homicidio y lesiones imprudentes), sin perjuicio de que el Fiscal de Sala pueda extenderla a otros dictámenes, así como de la propia posibilidad, también recogida en la Instrucción, de que las Fiscalías territoriales puedan remitir para su examen otros escritos de calificación atendiendo a su especial repercusión social o trascendencia jurídica.

En general, los actos del Ministerio Fiscal deberán cumplir, desde el punto de vista sustantivo, con la necesaria exigencia de motivación -proporcionada a la entidad del acto- y desde el punto de vista formal, con unos mínimos básicos de pulcritud, claridad e inteligibilidad, que redundará en el prestigio y credibilidad de la Institución -Instrucción 1/2005, de 27 de enero, *sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal*-. En el caso de

¹² No obstante, la importancia de la materia y de unificar criterios se pone de relieve con la Consulta 1/2006, de 21 de abril, *sobre calificación jurídico-penal de la conducción de vehículos de motor a velocidad extremadamente elevada*, y la Instrucción 3/2006, de 3 de julio, *sobre criterios de actuación del Ministerio Fiscal para una efectiva persecución de los ilícitos penales relacionados con la circulación de vehículos a motor*.

los escritos de calificación con mayor motivo dada la importancia que tienen en el proceso penal.

Esta función de supervisión se conecta con la necesidad de consolidar un sistema de control y seguimiento individualizado de los asuntos especialmente relevantes que se tramiten en la especialidad.

Esta función de supervisión ha de extenderse al conocimiento y análisis de la respuesta judicial a las pretensiones del Fiscal (especialmente las sentencias), para poder valorar, el sentido y grado de coincidencia de la respuesta con las peticiones del Fiscal y la posibilidad de interponer los recursos correspondientes.

El ejercicio de esta función de supervisión habrá de documentarse por la Unidad especializada mediante expedientes de seguimiento.

- Relacionado con las funciones de supervisión, en caso de que un Fiscal de Sala Coordinador o Delegado detecte incumplimientos que excedan de lo expuesto supra, lo comunicará directamente a la Inspección Fiscal, a los efectos procedentes. Podrán indicar a la Inspección aquellos aspectos que debieran ser objeto de atención preferente en las inspecciones.

Por su parte, los Fiscales Superiores y la Inspección Fiscal comunicarán al Fiscal de Sala Coordinador los problemas e incidencias detectados en el transcurso de las inspecciones realizadas en relación con la especialidad.

- Como ejemplo de difusión de información entre los miembros de la red, hay que citar la elaboración de resúmenes jurisprudenciales de la materia por parte del Fiscal de Sala Coordinador, que serán remitidos a todos los Delegados de la especialidad. Los Delegados territoriales, a su vez, deberán trasladar a la Unidad especializada las resoluciones más significativas sobre la materia (Instrucción 1/2015).

- Investigación de asuntos de especial importancia que el Fiscal General del Estado les asigne, tramitando las correspondientes diligencias de investigación, participando directamente (o a través de Delegados) en el procedimiento en sus distintas fases y ejercitando las acciones oportunas. Se trata de una posibilidad excepcional.

- En materia de recursos, los Fiscales de Sala Coordinadores, pondrán en conocimiento de los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo los recursos de casación que, en relación con la especialidad, se preparen por las fiscalías territoriales y que, por su contenido o planteamiento técnico-jurídico, hagan necesaria la oportuna coordinación de criterios con la Fiscalía del Tribunal Supremo. En todo caso, cuando los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo constaten que la posición que vaya a adoptar la Fiscalía del Tribunal Supremo, al responder a un recurso de casación interpuesto por las demás partes, pueda entrar en contradicción con los criterios de actuación definidos por la Unidad de Seguridad Vial, lo comunicarán al Fiscal de Sala Coordinador a fin de valorar conjuntamente la aplicación de dichos criterios (Instrucción 5/2008).

B) Funciones relacionadas con la unificación de criterio

- Proponer a la FGE cuantas Circulares e Instrucciones considere necesarias, así como propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre materia de su competencia. Habrán de elaborar, así mismo, los correspondientes borradores de tales Circulares, Instrucciones o de resolución de Consulta.

- Elaborar dictámenes¹³.

El Fiscal de Sala resolverá directamente las consultas informales que le planteen sobre materia de su competencia, dando cuenta la FGE. Atendiendo a la entidad de la cuestión, el Fiscal de Sala Coordinador podrá optar entre emitir un dictamen del que se dará traslado al FGE o elaborar un borrador de resolución de consulta que elevará al FGE.

En los dictámenes fijará su posición ante consultas de una determinada fiscalía, que no serán vinculantes, pero sí tendrán valor orientador. Si se considera necesario dotarlos de valor vinculante habrá de formularse propuesta de Instrucción, Circular o Consulta.

C) Formación

La Instrucción 5/2007 prevé, por una parte, que -con la finalidad de elaborar criterios para la unificación de actuaciones entre los Delegados y Secciones- el Fiscal de Sala realice reuniones periódicas, cursos especializados, elaboración de una guía de actuación de tales Fiscales, intercambio, publicación y difusión de las actividades anuales de los Fiscales de Seguridad Vial. Y, por otra parte, que proponga cursos de formación permanente de Fiscales sobre las materias de su especialidad e intervenir en la coordinación de los mismos.

También el EOMF y el RMF se refieren a la formación de los Fiscales Delegados. El art. 22.3 EOMF señala que “los Fiscales de Sala podrán (...) participar en la determinación de los criterios para la formación de los Fiscales especialistas”.

En el mismo texto legal el art. 18.3 indica, en relación con las secciones, que tendrán preferencia para integrar las mismas aquellos que por anteriores funciones desempeñadas o cursos impartidos o superados se hayan especializado en la materia.

Por su parte, el artículo 62 RMF señala que, en cuanto al nombramiento y cese de Fiscales Delegados Especialistas, que “para su cobertura se atenderá preferentemente, dentro de los méritos alegados, el haber recibido formación específica en la materia propia de la especialidad y tener experiencia práctica”.

La Instrucción 1/2015 precisa algo más las anteriores previsiones.

En lo concerniente a las materias objeto de áreas de especialización, al planificar la formación inicial y continuada, deberá recabarse la opinión y sugerencias del Fiscal de

¹³ Conforme a la Instrucción 1/2015, se diferencian tres partes en el Dictamen: la exposición de la cuestión suscitada, el análisis jurídico de la misma, y una o varias conclusiones. Además, se registrarán con una numeración correlativa con referencia al año y estarán encabezados por un título indicativo de la cuestión objeto de estudio.

Sala Coordinador ya que se encuentra en óptimas condiciones para detectar las necesidades formativas y para fijar prioridades.

Igualmente, el Fiscal de Sala Coordinador debe ser tenido en cuenta en el proceso de selección del personal docente en atención al tipo de formación que, en cada caso, se pretende.

- Dirigir las jornadas de delegados de la especialidad, que deberán tratar necesariamente las novedades legislativas, y cuyas conclusiones pueden constituir pautas hermenéuticas.

El análisis conjunto posibilita compartir experiencias en aspectos tan relevantes como la organización interna del servicio; los medios personales y materiales con los que se cuenta; la relación con otros servicios especializados o con otros órganos de la propia Fiscalía, los mecanismos establecidos para la identificación, control y seguimiento de asuntos, visado, control de sentencias, participación en la preparación de recursos de casación, etc., o las relaciones con los cuerpos policiales territoriales o con otros organismos o instituciones.

Las conclusiones de las Jornadas de Delegados de la especialidad han de ser refrendadas por el FGE. Si bien no pueden concebirse como una vía indirecta de innovar la doctrina de la FGE (Circulares, Instrucciones y Consultas), pueden constituir guía, pautas, directrices hermenéuticas que orienten a los Fiscales y ser origen de criterios que cristalicen en doctrina de la FGE. Asimismo, pueden también incorporar propuestas de reformas legislativas que luego se incluyan en la Memoria.

D) Intervención en juntas

- Presidir en su caso las Juntas de Fiscales Jefes que pueda convocar como superior jerárquico el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia para fijar posiciones o mantener la unidad de criterios sobre las materias de la especialidad en las que participen los Delegados de las respectivas Secciones.

- Participar en las juntas de Fiscales Superiores cuando se aborden puntos relativos a la especialidad (Instrucción 1/2015 en relación con el párr. 2º del art. 16 EOMF).

E) Elaboración de un apartado de la Memoria

- Elaboración de un apartado específico en la Memoria anual de la FGE en el que se analicen los problemas encontrados en la materia, para obtener una visión global de la evolución de la actividad de la especialidad en todo el territorio nacional.

Debe tenerse presente la Instrucción 1/2014, *sobre las memorias de los órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*.

F) Estadística

Adopción de medidas orientadas a la mejora de la estadística.

G) Proposición de reformas de los servicios

Con la finalidad de propiciar una intervención activa del Ministerio Público en la incoación, instrucción y seguimiento posterior de las causas judiciales que tengan por objeto la investigación de los correspondientes ilícitos y asegurar una fluida relación con la Administración.

H) Institucional

- Coordinación general en cada uno de los ámbitos respectivos, con las autoridades y órganos competentes de las distintas Administraciones.

- Impulsar y participar en la adopción de Protocolos y Convenios de coordinación y colaboración con los demás organismos implicados en la prevención, erradicación, y persecución de los delitos de la especialidad.

- Recibir, contestar y dar curso a aquellos escritos que sobre materia de su competencia se remitan al FGE por ciudadanos, asociaciones e instituciones.

La complejidad de la especialidad requiere abordar los problemas de forma interdisciplinar lo que implica esa relación con distintas instituciones, públicas y privadas.

Como se puede comprobar las funciones del Fiscal de Sala Coordinador son amplias y variadas pero todas encaminadas a lo que indicamos al principio, es decir, a que través de la especialización se consiga la unidad de actuación en el Ministerio Fiscal en aras de los principios de igualdad y seguridad jurídica en un ámbito como la seguridad vial en el que, en definitiva, se pretende adelantar la barrera de protección de otros bienes jurídicos como la vida, la salud y la integridad física de las personas.

4. SECCIONES ESPECIALIZADAS EN CADA FISCALÍA TERRITORIAL. FISCALES DELEGADOS

Se prevé que la Sección especializada de Seguridad Vial se constituya en todas las fiscalías territoriales, integradas en su organigrama como unidades con específicos cometidos. La especialización coordinada en vertical, que se produce con la creación del Fiscal de Sala Coordinador, supone la creación de una Sección de Seguridad Vial en cada fiscalía. Ello según un esquema homogéneo que puede admitir algunas diferencias según las plantillas y el volumen de la materia en cada caso. Esto último determinará, p. ej., que los miembros de estas secciones asuman la función con exclusividad o no¹⁴ y el número de fiscales que las integren¹⁵.

“Con carácter general pueden definirse las Secciones especializadas como unidades dentro de cada Fiscalía que, aglutinando un conjunto de medios personales y materiales,

¹⁴ Según se ha hecho constar en alguna Memoria, como la de 2014, no estaban relevados de los demás servicios de la Fiscalía en ningún caso. En la actualidad los que asumen exclusivamente seguridad vial son la excepción.

¹⁵ Las secciones tendrán unas dotaciones proporcionadas a la carga de trabajo y volumen de asuntos que en cada caso representen (Instrucción de la FGE núm. 11/2005).

se organizan ante la exigencia de especializar la intervención del Ministerio Fiscal en determinadas materias” (Instrucción 5/2008).

A nivel provincial se introducen cambios buscando fortalecer la especialización del MF a través de las secciones especializadas en cada Fiscalía Provincial. Así, el art. 18.3, párrafos 2º y 3º, EOMF señala que “estas Fiscalías podrán contar con Secciones especializadas en aquellas materias que se determinen legal o reglamentariamente, o que por su singularidad o por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica. Dichas Secciones podrán constituirse, si se estima necesario para su correcto funcionamiento según el tamaño de las mismas, bajo la dirección de un Fiscal Decano, y a ellas serán adscritos uno o más Fiscales pertenecientes a la plantilla de la Fiscalía, teniendo preferencia aquellos que, por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia. No obstante, cuando las necesidades del servicio así lo aconsejen podrán actuar también en otros ámbitos o materias.

Las Secciones ejercerán las funciones que les atribuyan los respectivos Fiscales Jefes, en el ámbito de la materia que les corresponda, con arreglo a lo dispuesto en este Estatuto, en el reglamento que lo desarrolle y en las Instrucciones del Fiscal General del Estado. (...). Las instrucciones que se den a las Secciones especializadas en las distintas Fiscalías, cuando afecten a un ámbito territorial determinado, deberán comunicarse al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma correspondiente”.

Una de las materias en la que existe una sección en cada fiscalía provincial es la seguridad vial¹⁶. Este precepto establece la estructura que, en su caso, podrá constituirse: un Delegado (que podrá ser Decano¹⁷), que la dirigirá, y los fiscales adscritos.

Por otra parte, como indicamos, se da preferencia para formar las secciones a los que se hayan especializado en la materia bien porque que tengan experiencia en la materia - por las funciones desempeñadas anteriormente- o bien porque hayan impartido o superado cursos. Desarrollando esto último, el artículo 62 ROMF, al regular el nombramiento y cese de Fiscales Delegados de Fiscalías Especiales y de Fiscales Delegados Especialistas, señala que respecto a los “fiscales delegados especialistas: (...) Para su cobertura se atenderá preferentemente, dentro de los méritos alegados, el haber recibido formación específica en la materia propia de la especialidad y tener experiencia práctica”.

Pero no solo a nivel provincial sino, incluso, en el ámbito de las CCAA se fortalece la especialización. En este sentido, el art. 18.3, párrafo 6º, se indica que “estas Secciones podrán constituirse en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen”.

¹⁶ En este sentido, el párrafo 5º del art. 18.3 EOMF establece que “En las Fiscalías Provinciales, cuando por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica podrán constituirse Secciones de seguridad vial y siniestralidad laboral.”

¹⁷ Sobre esta cuestión, más ampliamente, *vid.* Instrucción 5/2008, *sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatus de los delegados de las secciones especializadas de las fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del EOMF operada por Ley 24/2007 de 9 de octubre.*

El Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma tendrá funciones de relación y coordinación entre los Fiscales especialistas de la Comunidad y de enlace con el Fiscal de Sala Coordinador (Instrucción 1/2015).

“En el caso de los Fiscales Delegados Especialistas autonómicos, la plaza se convocará entre los Delegados Especialistas provinciales de la comunidad autónoma” (artículo 62 ROMF).

En cuanto al nombramiento, “los Fiscales delegados especialistas, tanto autonómicos como provinciales, serán nombrados y, en su caso, relevados, mediante Decreto dictado por la persona titular de la Fiscalía General del Estado, a propuesta del Fiscal Jefe respectivo y previo informe del Fiscal de Sala Especialista o Delegado.

El Fiscal Jefe convocará la plaza de delegado especialista entre los fiscales de la plantilla.

La propuesta de nombramiento del Fiscal Jefe habrá de ser motivada y deberá ir acompañada de la relación de todos los fiscales que hayan solicitado el puesto con aportación de los méritos alegados. Una vez recibida por la Inspección Fiscal, dará traslado al respectivo Fiscal de Sala, que podrá efectuar las consideraciones que estime pertinentes, resolviendo seguidamente la persona titular de la Fiscalía General del Estado, previa audiencia del Consejo Fiscal” (art. 62.2 RMF).

El Fiscal Jefe formalizará la delegación de funciones de dirección y coordinación por escrito. El documento de delegación recogerá expresamente las funciones relacionadas con Seguridad Vial que se delegan, que han de recaer sobre actividades de dirección o coordinación compatibles con la responsabilidad de supervisión que al Jefe corresponden, inspirándose en el principio de dotar de mayor eficacia a la Sección y la consideración de su carácter especializado.

Son funciones de dirección y coordinación que los Fiscales Jefes podrán encomendar a los Delegados de Seguridad Vial, entre otras:

a) La coordinación, reparto de trabajo, y asignación de servicios entre los Fiscales especialistas adscritos a la Sección.

b) La relación con los Delegados de otras Secciones, y con los Coordinadores de los demás Servicios de la Fiscalía y de las Adscripciones Permanentes, así como con los Delegados de la misma especialidad en otras Fiscalías.

c) La organización de los registros de la Sección.

d) La ordenación y reparto de trabajo del personal auxiliar adscrito a la Sección.

e) La elaboración de estudios para mejora del servicio que presta la Sección o sobre las cuestiones técnicas que suscite la aplicación de la normativa.

f) La elaboración de informes estadísticos relativos a la Sección.

g) El control de las retiradas de acusación en procedimientos relacionados con las materias especiales.

h) El visado de escritos de calificación, solicitudes de sobreseimiento e informes.

i) El visado de los dictámenes de competencia que afecten a la especialidad.

j) El control de las sentencias y el visado de los recursos en la materia de la especialidad

k) La supervisión de las causas penales sobre materias de la especialidad con inculpados sometidos a medida cautelar de prisión y el visado o conocimiento posterior de las peticiones de libertad o prisión.

l) La redacción del apartado de la Memoria relativo a la Sección.

En los informes de las Secciones especializadas para la elaboración de la Memoria incluirá un punto referido a temas y cuestiones que, por no estar suficientemente resueltas, se estime que podrían ser objeto de un pronunciamiento por parte del Fiscal de Sala Coordinador de la especialidad, ya sea mediante Dictamen o a través de una Circular, Instrucción o Consulta.

m) La coordinación con las Autoridades, Servicios, Entidades y Organismos relacionados con actividades vinculadas a la materia de la especialidad.

n) La dación de cuenta al Fiscal de Sala Coordinador de los hechos relativos a la materia de la especialidad que puedan merecer la consideración “de especial trascendencia” a los efectos de su posible intervención directa.

o) Ser Portavoz de la Fiscalía ante los medios de comunicación en la materia propia de la especialidad bajo la dirección del Fiscal Jefe.

El Delegado no podrá a su vez delegar las competencias que ejerza por delegación del Fiscal Jefe, salvo con su autorización y para concretas gestiones.

En caso de mantener el Fiscal de Sala Coordinador discrepancia sobre el criterio a adoptar en procesos en curso frente al Fiscal Jefe de una Fiscalía y el Delegado, expondrá la situación al Fiscal General del Estado para adoptar la decisión que proceda.

Funciones de las Secciones de Seguridad Vial:

Las Secciones de Seguridad Vial que en ningún caso asumirán directamente la llevanza de estos asuntos de la especialidad, dado el enorme volumen de estas causas.

Las funciones de esta Sección serán básicamente las siguientes:

1) Trasladará a los Fiscales las pautas de actuación en materia de seguridad vial generadas por la Fiscalía General del Estado y por el Fiscal de Sala Coordinador.

2) Asumirá directamente la llevanza de las causas relativas a seguridad vial de mayor entidad o complejidad, cuando el Fiscal Jefe así lo determine.

3) Supervisará el seguimiento de las pautas unificadas de actuación alcanzadas en materia de seguridad vial.

4) Asumirá cuando el Fiscal Jefe lo delegue, la redacción del informe anual sobre seguridad vial, a integrar en la Memoria.

5) Se encargará de mantener cuando el Fiscal Jefe lo delegue las reuniones periódicas procedentes con autoridades gubernativas con competencia en la materia, Guardia Civil de Tráfico y Policías Autonómicas y Locales en relación con delitos relacionados con la seguridad vial. También, cuando el Fiscal Jefe lo delegue, mantendrá las reuniones y contactos con Asociaciones de Víctimas.

6) Mantendrá en el ámbito territorial cuando el Fiscal jefe lo delegue la actividad de colaboración y participación precisa con los servicios y entidades, públicas y privadas que tengan como función promover, garantizar e investigar la seguridad vial.

7) Realizará actuaciones encaminadas a velar por los derechos de las víctimas de la violencia vial.

8) Promoverá el debido cumplimiento de las comunicaciones interinstitucionales relativas a su área funcional (las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado 4/1991 de 13 de junio, 2/1999 de 17 de mayo y 1/2003, de 7 de abril instan a que cuando se solicite el sobreseimiento o se dicte sentencia absolutoria en procedimientos por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, en su caso se pida al Juzgado que notifique la pertinente resolución a la Jefatura Provincial de Tráfico por si la conducta mereciere reproche como ilícito administrativo).

9) Remitirá al Fiscal de Sala los escritos de acusación, informes, testimonios de actuaciones, sentencias y recursos sobre la materia que revistan singular trascendencia.

10) Participará en las reuniones que periódicamente se celebren con el Fiscal de Sala Coordinador con vistas a unificar criterios.

11) Elaborará un informe semestral que será remitido al Fiscal de Sala Coordinador, en el que se harán constar las estadísticas semestrales, reuniones mantenidas con autoridades y agentes sociales, referencia a asuntos de mayor trascendencia o complejidad y las cuestiones o problemas sustantivos, procesales o relativos a la organización del servicio que se planteen.

12) Se encargará, cuando el Fiscal Jefe lo delegue, de la llevanza de los Registros de la Sección.

13) Dará cuenta al Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial de las diligencias o procedimientos que puedan merecer la consideración de “especial trascendencia” a los efectos de su posible intervención directa.

Fiscalías de Área:

Las funciones del Delegado territorial de cada especialidad tienen dimensión provincial.

Por ello, han de establecerse mecanismos de coordinación que permitan al Fiscal Delegado hacer extensiva su actividad como Delegado, a las Fiscalías de Área -cuando la Delegación tenga su sede en la Fiscalía provincial- o a la Fiscalía provincial y a las restantes Fiscalías de Área, en aquellos supuestos en los que excepcionalmente la Delegación tenga su sede en una Fiscalía de Área.

Con esta finalidad deberán designarse Fiscales de enlace con el Delegado provincial de la especialidad en aquellos órganos del Ministerio Fiscal en los que no se ubique la Delegación, es decir, normalmente en la Fiscalía de Área.

5. ESTADÍSTICAS. MEMORIA DE LA FGE 2023 Y BALANCE DE LAS CIFRAS DE SINIESTRALIDAD VIAL 2022 DE LA DGT

La Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2023 recoge los datos estadísticos correspondientes al ejercicio 2022. Veamos los correspondientes al ámbito de la seguridad vial.

En la Memoria se comienza con la exposición del balance provisional de siniestralidad vial del año 2022, primer año con una movilidad normalizada tras las restricciones circulatorias de la pandemia¹⁸. Los datos provisionales publicados por la DGT, referidos sólo a vías interurbanas y víctimas registradas hasta las 24 horas posteriores al siniestro, cuantificaban el número de accidentes mortales en 1.145 personas, 44 más que en 2019, lo que supone un incremento del 4%. Por otra parte, resultaron heridas graves 4.008 personas, 425 menos que en 2019, lo que supone un descenso del 10%.

Sin embargo, los datos cambian en el *Balance de las cifras de siniestralidad vial 2022*, publicado en junio de 2023 por la DGT¹⁹. En estos datos se incluyen fallecidos en el acto o dentro de los 30 días siguientes del siniestro vial y víctimas tanto en vías urbanas como interurbanas. Solamente son provisionales los datos de Cataluña. En 2022 fallecieron en nuestras carreteras 1.746 personas, frente a las 1.755 de 2019, lo que supone una disminución del 0,51%. Por otra parte, resultaron heridas graves 8.503 personas, frente a las 8.613 de 2019²⁰, lo que supone un descenso del 1,2%.

Estos datos suponen una tasa de fallecimientos por millón de habitantes de 37 -32 en 2021 y la misma cifra de 37 en 2019-. Ello coloca a nuestro país en el sexto puesto de los de la UE, siendo la media 46²¹.

En la siguiente tabla se puede ver la tasa de fallecimientos por millón de habitantes. Años 1993-2021.

Años	Tasa de fallecimientos
1993	162
1994	142
1995	145
1996	138
1997	140

¹⁸ Las restricciones subsistieron hasta el 9 de mayo de 2021, fecha en la que se alzó el último estado de alarma.

¹⁹ Vid., *Balance de las cifras de siniestralidad vial 2022*, <https://www.dgt.es/export/sites/web-DGT/.galleries/downloads/dgt-en-cifras/24h/Avance-de-las-cifras-de-siniestralidad-vial-2022.pdf>.

²⁰ *Balance de las cifras de siniestralidad vial 2022*, cit., p. 4.

²¹ *Balance de las cifras de siniestralidad vial 2022*, cit., p. 6 y 7.

1998	148
1999	142
2000	143
2001	136
2002	130
2003	129
2004	111
2005	103
2006	93
2007	85
2008	68
2009	59
2010	53
2011	44
2012	41
2013	36
2014	36
2015	36
2016	39
2017	39
2018	39
2019	37
2020	29
2021	32
2022	37

En el siguiente cuadro se puede ver la tasa de fallecimientos por millón de habitantes. Unión Europea, año 2022.

País	Tasa de fallecimientos
Suecia	22
Dinamarca	26
Irlanda	31
Alemania	33
Finlandia	34
España	37
Estonia	38
Eslovenia	40
Austria	41
Chipre	41
Países Bajos	42
Lituania	43
Bélgica	45
Eslovaquia	45
Francia	48
Malta	50
República Checa	50
Polonia	50
Italia	54
Hungría	55
Luxemburgo	56
Letonia	60
Grecia	61
Portugal	62
Croacia	71

Bulgaria	78
Romania	86
UE-27	46

Las personas fallecidas en vías interurbanas se incrementan en relación con 2019 (1.270 frente a 1.236) al contrario de lo que sucede en vías urbanas donde disminuyen: fallecen 476 frente a los 519 de 2019²².

En la siguiente tabla se ve el número de víctimas en vías interurbanas. Años 2013-2022.

Año	Total	Personas fallecidas	Personas heridas hospitalizadas	Personas heridas no hospitalizadas
2013	57.732	1.230	5.182	51.320
2014	54.774	1.247	4.834	48.693
2015	54.028	1.248	4.744	48.036
2016	57.720	1.291	5.050	51.379
2017	58.427	1.321	4.766	52.340
2018	58.892	1.317	4.451	53.124
2019	56.946	1.236	4.303	51.407
2020	38.582	975	3.361	34.246
2021	47.399	1.116	3.642	42.641
2022	49.623	1.270	3.897	44.456

En el cuadro siguiente se puede observar el número de víctimas en vías urbanas. Años 2013-2022.

Año	Total	Personas fallecidas	Personas heridas hospitalizadas	Personas heridas no hospitalizadas
2013	68.668	450	4.904	63.314
2014	73.546	441	4.740	68.365
2015	82.116	441	4.751	76.924
2016	84.480	519	4.705	79.256
2017	82.565	509	4.780	77.276
2018	81.523	489	4.484	76.550
2019	84.167	519	4.310	79.338
2020	57.350	395	3.320	53.635
2021	72.296	417	4.142	67.737
2022	79.980	476	4.606	74.898

En cuanto al año 2023, la siniestralidad mortal a 24 horas en vías interurbanas en verano arroja los siguientes datos provisionales²³.

Entre el 1 de julio y el 31 de agosto de 2023 se ha contabilizado un total de 234 personas fallecidas y 946 personas heridas hospitalizadas.

Estos números muestran un aumento del 3% en la cifra de personas fallecidas si se compara con igual periodo de 2022. Respecto al año 2019, se advierte un incremento del 9% en el número de personas fallecidas. En cuanto a las personas heridas hospitalizadas se registra un aumento del 13% respecto a 2022 y de 6% respecto a 2019.

El ligero descenso de siniestralidad del ejercicio 2022 entra en contradicción con los datos proporcionados por las estadísticas judiciales de la delincuencia vial - delitos contra

²² Balance de las cifras de siniestralidad vial 2022, cit., p. 9.

²³ Vid. Siniestralidad mortal en vías interurbanas. Verano 2023. Cómputo de las personas fallecidas a 24 horas. Datos provisionales, https://www.dgt.es/export/sites/web-DGT/.galleries/downloads/dgt-en-cifras/24h/Informe_Verano_2023_1Sep.pdf.

la seguridad vial-. Estos datos se han visto incrementados otra vez todos sus indicadores en el año 2022, siendo los mayores de los últimos años, con aumentos porcentuales de entre el 20% y el 30% -dependiendo del indicador- respecto de 2019. Existen, por tanto, unas cifras de delincuencia vial desconectadas de los datos de movilidad y siniestralidad vial.

Los delitos contra la seguridad vial (arts. 379 a 385 CP) experimentan en 2022 un nuevo y notorio incremento tanto de procedimientos judiciales, como de acusaciones y sentencias condenatorias, que vuelven a superar, con creces, no sólo los niveles prepandemia de 2019 y años previos, sino los del pasado ejercicio 2021 en que las cifras de delincuencia vial ya eran notablemente elevadas. En 2022 el volumen de acusaciones y condenas son los mayores de toda la serie histórica desde la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 15/2007, e igual sucede, como a continuación analizamos, con el número de procedimientos incoados.

Estos datos judiciales de 2022, primer año con una movilidad normalizada tras el Covid-19, parecen indicar un cambio en nuestros hábitos circulatorios tras la pandemia. Esto ha supuesto un notable incremento de la delincuencia de tráfico en nuestro país, como consecuencia de una consecutiva pérdida de la necesaria conciencia vial que la ciudadanía había adquirido en los últimos años.

En el ejercicio 2022 se han incoado en España 137.406 procedimientos por delitos contra la seguridad vial de los arts. 379 a 385 CP, lo que supone un aumento global de 11.400 procedimientos y porcentual del 9,1% respecto de 2021 (en que ya se habían incrementado un 9,8% respecto de 2019). El volumen de actividad judicial en el ámbito de los delitos viales es el mayor de la década e, incluso, de toda la serie histórica desde 2005, sólo superado por los 140.650 procedimientos ingresados en 2011.

Los procedimientos incoados, como Diligencias Previas o Diligencias Urgentes, por delitos contra la seguridad vial y su evolución, desde el año 2012, aparece reflejado en esta tabla:

Diligencias Previas + Diligencias Urgentes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Art.379.1 CP	1.021	752	818	902	813	842	889	1.562	1.193	1.111
Art.379.2 CP	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262	70.674	77.133
Art. 380 CP	2.587	2.384	2.310	2.658	2.761	1.553	2.009	3.050	3.360	3.539
Art. 381 CP	318	204	190	204	190	87	207	297	268	267
Art. 383 CP	2.070	1.884	1.550	1.583	1.819	2.013	2.381	2.252	2.897	3.261
Art. 384 CP	36.017	33.883	31.231	31.262	30.875	36.649	40.670	37.172	47.058	51.431
Art. 385 CP	411	396	482	417	379	389	477	489	489	664
TOTAL	114.854	108.843	97.927	98.203	96.303	110.654	114.672	102.084	125.939	137.406

En 2022 se han formulado por el Ministerio Fiscal 105.078 acusaciones por delitos viales de peligro, algo más del 34% del total de las presentadas por Fiscalía en todo tipo de procesos por cualesquiera delitos (el porcentaje comparativo más elevado de los últimos seis años).

En el mismo ejercicio se han dictado 104.660 condenas por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP, más del 36% de todas las pronunciadas por los Tribunales por toda clase de delitos (también es el porcentaje comparativo más elevado de los últimos seis años). De ellas 59.461 condenas lo han sido por delitos de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas (4.697 condenas más que en 2021, lo que supone un porcentaje de incremento del 8,5%), el mayor volumen de condenas por este delito desde 2012, y 38.383 por delitos de conducción sin permiso (4.256 más que en 2021, lo que supone un porcentaje de incremento del 12,4%), el dato estadístico más elevado de la última década de este delito.

Los escritos de acusación formulados y sentencias condenatorias recaídas en los tres últimos años aparecen reflejados en esta tabla:

Comparativa 2020-2022	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021	Acusaciones MF 2022	Sentencias 2022
379.1 CP	707	391	733	578	644	569
379.2 CP	39.485	38.241	53.298	54.764	58.041	59.461
380 CP	1.918	1.433	2.246	1.928	2.222	2.120
381 CP	169	82	154	138	182	114
383 CP	2.482	2.301	3.401	3.382	5.160	3.967
384 CP	26.807	24.156	36.367	34.127	38.787	38.383
385 CP	45	44	45	25	42	46
TOTAL	71.613	66.648	96.244	94.942	105.078	104.660

Así pues, más de un tercio de las acusaciones y condenas penales en España lo han sido por delitos viales de peligro.

Tanto el volumen de acusaciones como el de condenas experimentan en 2022 extraordinarios incrementos, tanto en relación con el año previo -en que las cifras eran ya notablemente elevadas- como con el período prepandemia. Así, en 2022 se han formulado aproximadamente 8.800 acusaciones más que en 2021 (con un incremento porcentual del 9,1%) y se han dictado alrededor de 9.700 sentencias de condena más que en ese mismo año (con un incremento porcentual del 10,2%). Llama la atención que el volumen de acusaciones y condenas de 2022 es el mayor de toda la serie histórica, superando la cifra de acusaciones las 103.853 de 2009 y las sentencias de condena la de 100.000, lo que no ocurría al menos desde la trascendental reforma de 2007.

Alrededor del 90% estimado del total de las 104.660 condenas son dictadas de conformidad, lo que ha permitido la ejecución prácticamente inmediata de las 66.231 penas de privación del derecho a conducir y 1.612 pérdidas de vigencia del permiso ex art. 47.3 CP impuestas en este año, y un pronto cumplimiento de buena parte de las 76.000 penas estimadas de multa y 25.485 penas de trabajos en beneficio de la comunidad asimismo impuestas en sentencia en 2022.

Finalmente nos referimos a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal por delitos viales de peligro en el marco del art. 5 EOMF. Así, en el ejercicio 2022 se han incoado 670 diligencias por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385, en su gran mayoría (concretamente 621) por delitos de conducción sin permiso del art. 384 CP,

continuando la línea de descenso ya advertida en los años precedentes que, según se señalan algunos Fiscales Delegados, puede obedecer a una mejor coordinación entre Jefaturas Provinciales, Policías de Tráfico, Fiscalía y Juzgados.

En cuanto a las tasas de resolución positiva, en 2022 sigue elevándose el ya alto porcentaje de procedimientos que terminan con condena, aproximadamente tres de cada cuatro incoados (76%, con un incremento porcentual del 1% respecto de 2021). Si a la cifra de sentencias condenatorias se sumaran las absolutorias y autos de archivo, las tasas de resolución se situarían prácticamente en términos de igualdad entre procedimientos incoados y resueltos, lo que consolida la celeridad, eficacia, uniformidad interpretativa y seguridad jurídica de la justicia penal de tráfico en España.

En la siguiente tabla se representan las denominadas tasas de resolución positiva, es decir, el cociente entre el número de asuntos resueltos por sentencia condenatoria y el de procedimientos incoados, así como su evolución interanual:

DELITOS CSV	DP+DU 2022	Sentencias 2022	Tasa resolución 2022	Tasa resolución 2021
379.1 CP	1.111	569	0,51 (51%)	0,48
379.2 CP	77.133	59.461	0,77 (77%)	0,77
380 CP	3.539	2.120	0,59 (59%)	0,57
381 CP	267	114	0,42 (42%)	0,51
383 CP	3.261	3.967	1,21 (121%)	1,16
384 CP	51.431	38.383	0,74 (74%)	0,72
385 CP	664	46	0,06 (6%)	0,05
TOTAL	137.406	104.660	0,76 (76%)	0,75

En el ejercicio 2022 más del 73% (prácticamente tres de cada cuatro, con un incremento del 2,4% respecto de 2021) de los procedimientos incoados y del 82% (aproximadamente cuatro de cada cinco, con un aumento porcentual del 2,7% en relación con 2021) de las acusaciones formuladas por los delitos viales de peligro se han producido por los trámites procedimentales de los juicios rápidos. Ello consolida la superación de las anomalías producidas durante la pandemia y refuerza la tradicional celeridad de la respuesta penal a la delincuencia de tráfico en España.

Se puede ver en la siguiente tabla:

DELITOS VIALES	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. Incoados	37.059	100.347	137.406
E. Acusación	18.113	86.965	105.078

En el ejercicio 2022 el volumen de sentencias de condena asciende de forma generalizada en todos los territorios, excepción hecha de Cataluña, con alrededor de 900 sentencia menos, Aragón y La Rioja. Los mayores incrementos en términos absolutos se producen, por este orden, en Madrid, con prácticamente 5.000 condenas más que en 2021, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias, estas tres últimas CCAA con aproximadamente 1.000 sentencias más que el ejercicio anterior. No obstante, a pesar de esas ligeras fluctuaciones, se mantiene prácticamente idéntica la distribución territorial

por CCAA de las sentencias de condena, de suerte que Cataluña, a pesar de la citada reducción, mantiene su tradicional primer puesto, seguida de Andalucía y Madrid, que asciende un puesto en detrimento de la Comunidad Valenciana, que pasa a ocupar el cuarto.

La siguiente tabla refleja distribución territorial de sentencias condenatorias y su evolución 2020-2021:

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	TOTAL 2022 (en paréntesis 2021)	VARIACIÓN 2021-2022
Andalucía	67	9.324	517	33	492	7.964	3	18.400 -17.313	1.087
Aragón	13	841	23	0	28	606	3	1.514 -1.652	-138
Asturias	3	1.311	48	0	69	595	1	2.027 -1.831	196
I. Baleares	12	2.229	52	0	148	1.183	2	3.626 -3.218	408
Canarias	25	2.767	59	9	318	2.285	0	5.463 -4.457	1.006
Cantabria	5	758	44	3	33	489	1	1.333 -1.109	224
Cataluña	135	9.899	315	23	814	7.316	4	18.506 -19.407	-901
Extremadura	8	1.012	59	2	43	506	2	1.632 -1.603	29
Galicia	36	3.645	110	2	227	2.425	1	6.446 -5.804	642
La Rioja	3	330	25	0	27	219	2	606 -635	-29
Madrid	94	9.732	229	10	576	4.967	2	15.610 -10.631	4.979
Murcia	7	2.284	82	5	143	1.486	0	4.007 -3.896	111
Navarra	9	915	30	0	42	381	1	1.378 -1.210	168
P. Vasco	11	2.297	86	11	195	951	5	3.556 -3.443	113
C. Valenciana	88	7.570	266	8	564	3.875	2	12.373 -11.059	1.314
C. La Mancha	15	2.120	62	5	107	1.514	15	3.838 -3.723	115
C. León	38	2.427	113	3	141	1.621	2	4.345 -3.951	394
Total sentencias	569	59.461	2.120	114	3.967	38.383	46	104.660	

La representación gráfica de los datos estadísticos -escritos de acusación y sentencias condenatorias- es la siguiente:

Tabla 1. Escritos de acusación por delitos

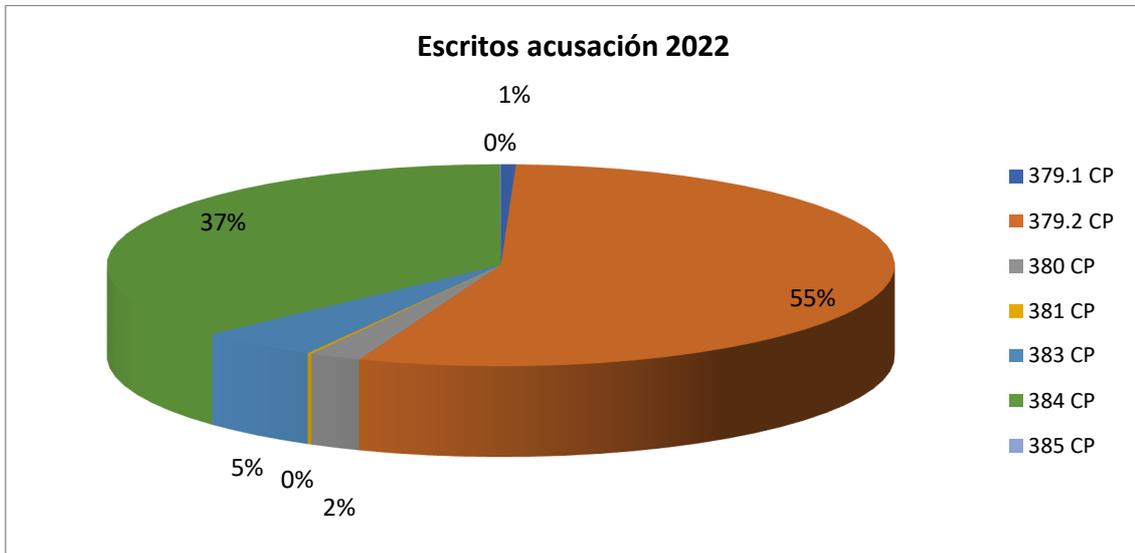
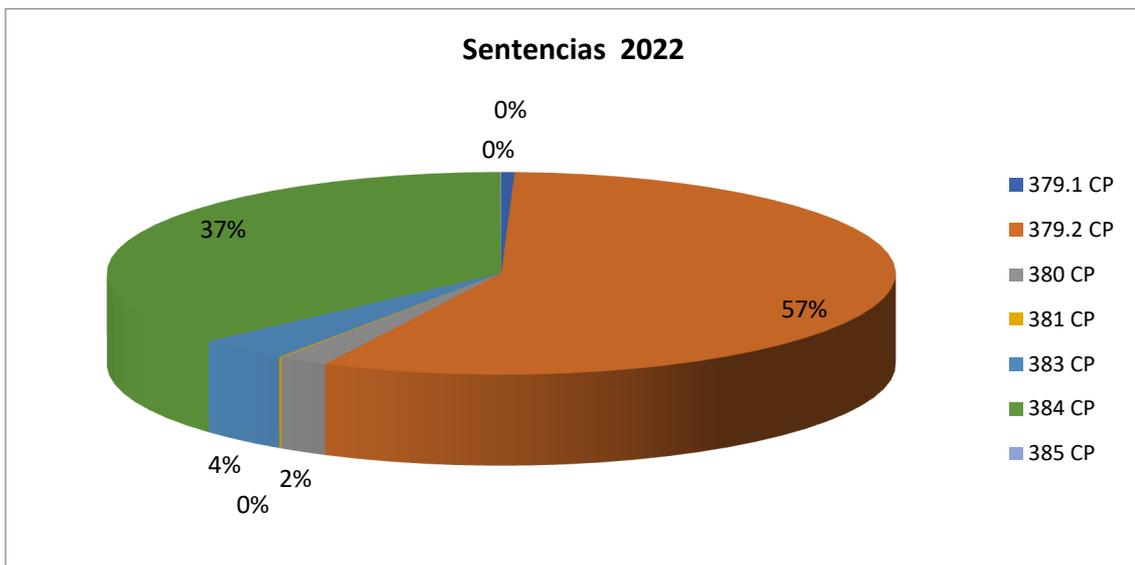


Tabla 2. Sentencias condenatorias por delitos



Estos datos estadísticos correspondientes al ejercicio 2022, que acabamos de analizar, nos permiten concluir que desde el punto de vista cuantitativo el peso de esta especialidad merece que sea abordado desde la especialización. Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo los bienes jurídicos que, en última instancia, están en juego, bien de forma directa (delitos de resultado) o indirecta (delitos de peligro), son del máximo nivel.

6. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD VIAL 2030

La Estrategia de Seguridad Vial²⁴ consiste en una hoja de ruta general que guía las actuaciones institucionales en materia de seguridad vial en los próximos años. Este documento enlaza con la anterior Estrategia 2011-2020 y sirve como marco nacional de referencia para la política de seguridad vial en nuestro país en el horizonte 2030.

La Estrategia de Seguridad Vial 2030 es el resultado de un proceso de reflexión en tres ámbitos:

En primer lugar, interno, por parte de la Dirección General de Tráfico, realizando una evaluación de la estrategia anterior y de la situación de la seguridad vial actual y las previsiones de futuro.

Por otra parte, del análisis de las estrategias y resoluciones internacionales más relevantes, para permanecer alineados con las tendencias y propuestas más actuales y eficientes.

Y, por último, de un proceso de reflexión compartida con los principales actores de la seguridad vial en nuestro país, tanto de las diferentes Administraciones públicas como de la sociedad civil. Este proceso ha tenido lugar en el seno del Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible²⁵.

La Estrategia 2011-2020 marcaba como los dos principales objetivos bajar la tasa de fallecidos a 37 por millón de habitantes y reducir el número de heridos graves en un 35%. Los objetivos alcanzados suponen un descenso del 37,3% de la tasa de fallecidos al año por millón de habitantes y la reducción del número de heridos graves en un 38,1%²⁶.

El documento, al analizar la situación actual de la siniestralidad vial en nuestro país, destaca que las causas más frecuentes de siniestros fueron las distracciones (28%), la conducción bajo los efectos del alcohol²⁷ o drogas²⁸ (25%) y la velocidad (23%)²⁹. Por otra parte, los colectivos y medios vulnerables (peatones, bicicleta, motocicleta) supusieron el 53% del total de las víctimas mortales, siendo la primera vez que superan el 50% en todo el registro histórico. Una de cada cuatro víctimas mortales fue una persona usuaria de motocicleta; y el 82% de todas las personas fallecidas en vías urbanas eran vulnerables³⁰.

²⁴ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, en <https://seguridadvial2030.dgt.es/inicio/>

²⁵ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 10.

²⁶ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 15 y 16.

²⁷ Sobre la relevancia del alcohol en los siniestros viales, *vid.*, ampliamente, MONTORO GONZÁLEZ, L., ALONSO PLA, F., ESTEBAN MARTÍNEZ, C., TOLEDO CASTILLO, F., *Manual de Seguridad Vial: el factor humano*, Ariel, 1ª edic., 2000, p. 249 a 285.

²⁸ Sobre la relevancia de las drogas en los siniestros viales, *vid.*, ampliamente, MONTORO GONZÁLEZ, L., ALONSO PLA, F., ESTEBAN MARTÍNEZ, C., TOLEDO CASTILLO, F., *Manual de Seguridad Vial: el factor humano*, cit., p. 287 a 314.

²⁹ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 11, 12, 159.

³⁰ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 12.

Las políticas nacionales de seguridad vial han de entenderse enmarcadas en un contexto internacional³¹ en el que apoyarse y con el que alinear sus objetivos.

En 2015 la ONU incluye la Seguridad Vial en la Agenda 2030, como uno de los principales problemas de salud y de desarrollo a los que hacer frente mediante la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Un hito fundamental en la forma de abordar la seguridad vial para el próximo decenio ha sido la 3ª Conferencia Ministerial Global sobre Seguridad Vial, organizada por la OMS en Estocolmo en febrero de 2020.

El compromiso de la ONU con la seguridad vial se ha actualizado en la resolución Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo, que proclama el periodo 2021-2030 como Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial, con el objetivo de reducir las muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico por lo menos en un 50% durante este periodo. Como consecuencia de esta declaración, la OMS ha publicado el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2021-2030.

También la Unión Europea reconoce la necesidad de continuar los esfuerzos para la mejora de la seguridad vial realizados en el decenio 2011-2020. Así se recoge en la Declaración de La Valeta de 2017, en la que los estados miembros de la UE se comprometieron a darles continuidad con el objetivo final de alcanzar la *Visión Cero* en el año 2050, pero con metas alcanzables durante el próximo decenio 2021-2030. En particular, se presenta como principal objetivo para 2030 la reducción a la mitad del número de personas fallecidas y gravemente heridas como consecuencia de accidentes de tráfico.

Los trabajos de la Comisión Europea para definir el marco de la seguridad vial en Europa durante el próximo decenio se concretaron en el documento: *EU Road Safety Policy Framework 2021-2030. Next Steps towards 'Vision Zero'*.

La Estrategia de Seguridad Vial hace suyos los dos grandes objetivos propuestos por la ONU y la Comisión Europea:

En 2030, reducir el número de personas fallecidas en un 50% respecto al valor base de 2019 (1.755).

En 2030, reducir el número de personas gravemente heridas en un 50% respecto al valor base de 2019 (8.613)³².

Estos objetivos generales son objeto de desarrollo en objetivos específicos a lo largo del capítulo 7. Para aplicar las políticas indicadas en tal capítulo se establecen nueve grandes áreas estratégicas, que se desarrollan en diversas líneas de actuación.

Dentro del área estratégica “Tolerancia cero con comportamientos de riesgo”, una de las líneas de actuación es “Actualizar el marco penal y potenciar la lucha contra los delitos del tráfico”. El primer objetivo de esta línea es la actualización y aplicación del marco

³¹ Sobre las políticas internacionales, *Vid.* el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 64 y ss.

³² *Vid.* el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 122.

penal, con objeto de mejorar la lucha contra los delitos del tráfico y mejorar la protección penal de las víctimas.

También en este ámbito, se mejorarán los procedimientos de detección del uso del teléfono móvil antes del siniestro y la investigación de la conducción bajo el efecto de drogas ilegales. Se continuará combatiendo la difusión de información sobre la ubicación de controles policiales.

A lo largo de la vigencia de la Estrategia, se analizará el impacto sobre la investigación penal de la disponibilidad de los datos recogidos por los distintos sistemas de seguridad de los vehículos, en particular, los nuevos sistemas de registro de datos (EDR: *Event Data Recorder*, o registrador de datos de incidencias, conocido coloquialmente como “caja negra”) que serán obligatorios en todos los vehículos a partir de 2024 (categorías M1 y N1) y 2029 (resto de categorías).

La Dirección General de Tráfico continuará, en colaboración con los agentes de la autoridad, el plan de vigilancia de la conducción sin permiso que ya ha desplegado a través de las Jefaturas Provinciales de Tráfico³³.

Dentro del área estratégica “Respuesta al siniestro efectiva y justa”, una de las líneas de actuación es “Reducir los tiempos de atención y mejorar la asistencia en caso de siniestro”.

El principal objetivo en este sentido debe ser la reducción de los tiempos de asistencia (“hora dorada” o, en la actualidad, “minutos de oro”). Estos tiempos pueden dividirse en dos partes. En primer lugar, los tiempos de notificación del siniestro a los servicios de emergencia. En segundo lugar, los tiempos de llegada de los servicios de emergencia, atención a las víctimas *in situ* y traslado al centro hospitalario.

Otra de las líneas de actuación de esta área estratégica es “Garantizar los derechos de las víctimas del tráfico”.

La atención a largo plazo debe ir más allá de la atención sanitaria, ya que las secuelas de un siniestro sobre las víctimas y su entorno más directo afectan a muchos otros aspectos: personales, familiares, sociales y laborales, entre otros.

En este ámbito, se plantean en esta estrategia diversas actuaciones, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Reforzar la cooperación interinstitucional en aras de mejorar la atención a las víctimas.
- Integrar plenamente a las víctimas del tráfico en las oficinas de asistencia a víctimas de delitos y potenciar los medios asistenciales de las mismas.

³³ *Vid.* el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 173 y 174.

- Actualizar el Sistema de Valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento creada por la Ley 35/2015.

- Potenciar el seguimiento de la evolución de las víctimas del tráfico con el fin de analizar el impacto de daños y secuelas no inmediatos.

- Promover y dar visibilidad a las actividades de atención psicológica y jurídica de las entidades sin ánimo de lucro representativas de las víctimas del tráfico³⁴.

Tenemos que destacar que la Estrategia de Seguridad Vial, tal y como avanzamos, supone una hoja de ruta que sirve de guía a las actuaciones de las distintas institucionales implicadas en la seguridad vial. Por ello, no puede ser indiferente al Ministerio Fiscal. Es más, muchas de las actuaciones que se plantean para conseguir los objetivos propuestos aparecen relacionados con las funciones del Ministerio Fiscal en el ámbito de la seguridad vial. Como acabamos de resaltar esta conexión se puede apreciar tanto desde el punto de vista de la persecución penal de estas conductas -actualizar el marco penal y potenciar la lucha contra los delitos del tráfico- como desde la perspectiva de protección, en sentido amplio, de las víctimas -reducir los tiempos de atención y mejorar la asistencia en caso de siniestro y garantizar los derechos de las víctimas del tráfico-.

7. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA SEGURIDAD VIAL

La movilidad y la seguridad vial se ven afectadas por los hábitos de vida de las personas³⁵.

La evolución de la seguridad vial que cabe esperar en los próximos años, no va a depender sólo de los factores endógenos asociados a las políticas de la seguridad vial, sino también de tendencias exógenas en el ámbito de la movilidad y de la sociedad en general. En este sentido, siguiendo lo que indica la *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cabe señalar³⁶:

- El cambio climático. Los 27 Estados miembros de la Unión Europea se han comprometido a conseguir que la UE sea la primera zona mundial climáticamente neutra en 2050. Para lograrlo, hasta 2030 se prevé reducir las emisiones en al menos un 55 % respecto de los niveles de 1990. El sector del transporte es el segundo mayor emisor después del sector energético, produciendo más del 20% de las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) en toda Europa. Estas políticas medioambientales producirán cambios significativos -en los próximos años- relacionados con la movilidad, tanto en el reparto modal del transporte y su volumen como en los patrones de movilidad de las personas, que afectarán en gran medida a la movilidad en entornos urbanos.

³⁴ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 232 a 234.

³⁵ LIJARCIO, I., CATALÁ, C., USECHE, S., ROMANÍ, J. Y LLAMAZARES, J., *Gestión de la Movilidad y la Seguridad Vial en Euskadi después del Covid-19*, informe de FESVIAL (Fundación para la Seguridad Vial) para la Dirección de Tráfico, Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, 2021, en <https://fesvial.es/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Gesmovid-21-FINAL.pdf>, p. 76.

³⁶ Vid. el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 53 a 61.

- El envejecimiento de la población. En 2030 el 24% de la población de nuestro país tendrá 65 años o más.

- El incremento de población en ciudades y su descenso en áreas rurales. Hay dos desafíos. Por una parte, la seguridad en los desplazamientos en las zonas urbanas y periurbanas, con necesidades de movilidad cada vez más numerosas. Además, en este ámbito se suman la aparición de nuevas formas de movilidad que intentan dar respuesta a estas necesidades, y el envejecimiento de la población ya señalado. Por otra parte, la seguridad en los desplazamientos en las zonas rurales cada vez más despobladas, que se realizan en su mayoría por medio de carreteras convencionales. Además, en estos ámbitos la incidencia del envejecimiento de la población es aún mayor.

- Las nuevas formas de movilidad: VMP³⁷, bicicletas eléctricas, vehículos convencionales de tracción eléctrica, vehículos compartidos, vehículos dedicados a la distribución urbana de mercancías, etc.

- Los avances tecnológicos. Tanto en las infraestructuras y sistemas de vigilancia y gestión de tráfico (conectividad y uso del *big data*), como en los vehículos (ADAS, conectividad, ITS, conducción automática, propulsión eléctrica) pretende reducir la siniestralidad atribuible a errores y conductas de riesgo, aunque plantea el desafío de integrar adecuadamente la tecnología para evitar la aparición de nuevos riesgos.

- La cultura de las personas jóvenes. Apuestan por el uso, por compartir, por la sostenibilidad, por la movilidad multimodal y por el *smartphone*. Es decir, que algunas de las tendencias expuestas anteriormente se acentúan particularmente en este colectivo; por lo cual cabe esperar que sean tendencias que aumenten de importancia en el futuro.

- La seguridad vial en las organizaciones (empresas y administraciones). Tanto las organizaciones sociales (como empresas, asociaciones o universidades), como las Administraciones públicas, tienen una enorme influencia en la sociedad a través de una gran variedad de factores que pueden emplearse en la mejora de la seguridad vial. De forma directa, fomentando la seguridad vial de sus empleados, clientes y proveedores. De forma indirecta, mediante la adopción de criterios de seguridad vial en su cadena de valor, en sus decisiones de compras de los bienes y servicios necesarios para realizar sus funciones y garantizar la seguridad de sus productos. Por otra parte, el peso porcentual del accidente laboral de tráfico (ALT) en los accidentes de trabajo leves es del 11,8% y este aumenta progresivamente a medida que los accidentes son más graves: así, los ALT representan el 21,8% de los accidentes de trabajo graves y, en el caso de los accidentes de trabajo mortales, ese porcentaje se eleva al 32,4%. Es decir, los accidentes laborales de tráfico se han convertido en una de las primeras causas de muerte por accidente laboral³⁸.

³⁷ GARCÍA-VALLE PÉREZ, M., *La responsabilidad por daños en accidentes con patinetes eléctricos*, cit., apunta que el uso de patinetes eléctricos es una solución económica, ecológica y rápida para la movilidad, pero la peor consecuencia de su irrupción ha sido la proliferación de accidentes en los que se han visto involucrados.

³⁸ *Vid.* el documento *Estrategia de Seguridad Vial 2030*, cit., p. 246 y 247.

Como nos estamos refiriendo al futuro creo que indispensable que hagamos una referencia a la formación.

La educación vial es uno de los pilares fundamentales de la seguridad vial. Desde el curso escolar 2022-2023 se están impartiendo un mínimo de contenidos de seguridad vial en los colegios e institutos, tras la aprobación del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

A la vista de todo lo anterior, parece indudable que la seguridad vial -y la movilidad en general- requieren que sea considerada una cuestión a tratar desde una perspectiva multidisciplinar.

8. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD VIAL

En la doctrina³⁹, se considera la seguridad vial es el conjunto de condiciones fijadas por el ordenamiento jurídico -para la protección de la vida, la salud, la integridad física y otros bienes jurídicos individuales- en las que la conducción de un vehículo a motor representa un riesgo jurídicamente permitido⁴⁰.

Se destaca que la seguridad vial es un bien jurídico colectivo, pero vinculado a bienes jurídicos individuales, desempeñando una función de garantía de éstos⁴¹.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la STC 161/1997, de 2 de octubre, señala que “la conducción de vehículos a motor es una actividad que puede poner en grave peligro la vida y la integridad física de muchas personas, hasta llegar a convertirse en la actualidad en la primera causa de mortalidad en un segmento de edad de la población española; de ahí que, como sucede con otras muchas actividades potencialmente peligrosas, resulte plenamente justificable que los poderes públicos, que deben velar en primerísimo lugar por la vida de los ciudadanos, supediten el ejercicio de esta actividad al cumplimiento de severos requisitos, sometan a quienes quieran desarrollarla a controles preventivos llevados a cabo por parte de las Administraciones Públicas y se anude a su incumplimiento sanciones acordes con la gravedad de los bienes que se pretende proteger.”

Por su parte, la STS 420/2023, de 31 de mayo, también señala que “la conducción de un vehículo a motor es siempre generadora de un peligro para la vida e integridad física de las personas, por lo que ha de realizarse de forma muy diligente”. Y también la STS 105/2022, de 9 de febrero, señala que “la seguridad vial, pero considerada como bien

³⁹ Las distintas posturas doctrinales en torno al bien jurídico protegido en los delitos contra la seguridad vial se pueden ver, ampliamente, en MORELL ALDANA, L. C., *Delitos contra la seguridad vial y siniestralidad de los nuevos tipos de vehículo*, Wolters Kluwer, 2019, p. 55 a 60.

⁴⁰ CARDENAL MONTRAVETA, S., “Delitos contra la seguridad vial (arts. 379-385 ter)”, en AAVV (dir. CORCOY BIDASOLO, M.), *Manual de Derecho Penal, Parte Especial, Adaptado a las LLOO 1/2019 y 2/2019 de Reforma del Código Penal, Doctrina y jurisprudencia con casos solucionados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 588.

⁴¹ ESCUCHURRI AISA, E., “Delitos contra la seguridad vial”, en AAVV (dir. Romeo Casabona, Sola Reche, Boldova Pasamar) *Derecho Penal, Parte Especial, Conforme a las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, de 30 de marzo*, Granada, 2016, p. 632.

jurídico intermedio que castiga los riesgos contra la vida y la integridad de las personas generados por la conducción de vehículos de motor, anticipando así la tutela de esos bienes personales”.

Esto por lo que se refiere a los delitos contra la seguridad vial, si nos referimos a los delitos de homicidio o lesiones imprudentes en el ámbito vial ya no hablamos del bien jurídica seguridad vial sino directamente de bienes jurídicos del máximo nivel como la vida o la salud e integridad física de las personas.

Si recordamos los datos estadísticos y tenemos en cuenta la importancia de los bienes jurídicos en juego, se pone de manifiesto que la seguridad vial es una preocupación de primer orden⁴² y relevante para una institución con el Ministerio Fiscal.

Frente a la entidad de los datos la sociedad no debe caer en un resignado fatalismo, como si los dramas que subyacen tras las cifras fuesen un tributo necesario de la movilidad vial⁴³. En algunos ámbitos -como el tráfico viario- se admite cierto nivel de riesgo por su utilidad social pero solamente hasta un determinado nivel que se considera socialmente soportable. Por ello, el ordenamiento jurídico fija unos límites a ese riesgo permitido, estableciendo normas de cuidado que si se sobrepasan hacen viable la imputación del resultado, caso de producirse éste. Junto a los indudables beneficios que proporciona coexisten ciertos efectos negativos (contaminación, siniestros, etc.) que es necesario abordar, de todos hay que estacar estos últimos. Por otra parte, de los distintos elementos intervinientes en un siniestro vial -vehículo, infraestructuras, etc.- el factor humano ocupa un lugar fundamental⁴⁴.

Aunque no todos los fallecimientos deriven de comportamientos penalmente reprochables, las cifras indican que el problema humano y social es de máxima importancia. Comportamientos de menosprecio por la vida o la integridad física de los demás o descuidos imperdonables constituyen una porción relevante de las causas determinantes de estas trágicas cifras⁴⁵.

El Derecho Penal tiene medios suficientes e idóneos para contribuir a la solución del problema, aunque no puede ser la única solución, debe operar como cierre del sistema y, para que sea útil, previamente tiene que existir una normativa administrativa eficaz con un correcto funcionamiento de sus aspectos educadores, preventivos y sancionadores⁴⁶.

⁴² Sin embargo, DE VICENTE MARTÍNEZ, R., *Siniestralidad vial, delitos imprudentes y fuga*, Reus, Madrid, 2019, p. 10, pone de manifiesto que a pesar de los datos y las cifras espeluznantes que arrojan, en los barómetros oficiales de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) no aparece la siniestralidad vial reflejada entre las preocupaciones de los ciudadanos; vid., Barómetro de marzo 2023, en https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3380_3399/3398/es3398mar.pdf.

⁴³ MENA ÁLVAREZ, J. M., “El delito de conducción temeraria”, en *Derecho Penal y Seguridad Vial*, Estudios de Derecho Judicial, 114, CGPJ, 2007, p. 231.

⁴⁴ MONTORO GONZÁLEZ, L., ALONSO PLA, F., ESTEBAN MARTÍNEZ, C., TOLEDO CASTILLO, F., *Manual de Seguridad Vial: el factor humano*, cit., p. 20 y 22.

⁴⁵ MENA ÁLVAREZ, J. M., “El delito de conducción temeraria”, cit., p. 231 y 232.

⁴⁶ GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., “(Comunicación) La reforma penal de los delitos contra la seguridad vial (Proyecto 2006)”, en *Derecho Penal y Seguridad Vial*, Estudios de Derecho Judicial, 114, CGPJ, 2007, p. 279.

9. LAS VÍCTIMAS

El EOMF en su artículo 3.10 y la LECr en el 773.1 establecen que el MF debe velar por la protección de los derechos de la víctima. Lo que supone una concreción de su misión constitucional de promover la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos, además de en defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley.

Además, debemos tener en cuenta la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que ha traspuesto la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo y la Directiva 2012/29/UE que la sustituye.

El art. 19 se refiere a “las autoridades y funcionarios encargados de la investigación, persecución y enjuiciamiento de los delitos” como sujetos de ese deber respecto a las víctimas, señalando especialmente al MF en el caso de víctimas menores.

Como dice el Preámbulo de la Ley el fin del EV “es ofrecer desde los poderes públicos una respuesta lo más amplia posible, no sólo jurídica sino también social, a las víctimas, no sólo reparadora del daño en el marco de un proceso penal, sino también minimizadora de otros efectos traumáticos en lo moral que su condición puede generar, todo ello con independencia de su situación procesal.”

El art. 3 EV señala que “toda víctima tiene derecho a la protección, información, apoyo, asistencia y atención, así como a la participación activa en el proceso penal y a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio desde su primer contacto con las autoridades o funcionarios, durante la actuación de los servicios de asistencia y apoyo a las víctimas y de justicia restaurativa, a lo largo de todo el proceso penal y por un período de tiempo adecuado después de su conclusión, con independencia de que se conozca o no la identidad del infractor y del resultado del proceso.”

El EV establece medidas que pueden ser adoptadas en la fase de investigación (forma de recibir declaración) y de enjuiciamiento (evitar contacto visual, declarar usando tecnologías comunicación, evitar preguntas sobre vida privada, juicio sin público).

La FGE apuesta por una concepción proactiva del MF en materia de protección de las víctimas de los delitos. Prueba de ello son la Instrucción 8/2005, sobre “el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal”, la existencia de una Fiscal de Sala Delegada de la FGE y de Fiscales Delegados en cada fiscalía.

La Circular 10/2011, establece que los Fiscales velarán “... por sus derechos de información y participación en el proceso (arts. 779.1.1, 785.3, 789.4, 792.4, 962 y 962 y 976 LECr) y por la cobertura completa de sus necesidades en el aspecto económico y personal”.

Como señala la Instrucción FGE 8/2005, “el proceso penal no puede ser contemplado exclusivamente desde la perspectiva de la necesaria tutela de los intereses de la sociedad y de las garantías del acusado, sino también y de modo relevante, como instrumento de reparación del daño moral y patrimonial que la víctima ha recibido por el hecho delictivo. Reparación que no puede ser fuente de más daños para la víctima, tratando de evitar una victimización secundaria”.

La anterior Instrucción 8/2005 también señala que “la víctima de cualquier delito, y especialmente las más vulnerables, tienen derecho a ser informadas con claridad, con lenguaje accesible, de sus derechos, de lo que pueden o no esperar, dónde acudir en su caso para instar ayudas sociales, económicas, psicológicas, a saber, en definitiva, cual es la respuesta prevista por el ordenamiento, y encomendada especialmente al Ministerio Fiscal, en defensa de sus intereses”. Señala la citada Instrucción que, en determinados delitos, entre los que se encuentran los delitos contra la vida e integridad física o psíquica, la actuación del Ministerio Fiscal tiene que incidir de una forma más acentuada. También requerirán una especial atención los ciudadanos extranjeros en tránsito o de turismo en España, al encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad. Este deber de información a la víctima tiene que hacerse efectivo tanto en la fase preprocesal como en la procesal. En el primer caso la información versará sobre la forma de acceder a la oficina de asistencia a las víctimas, servicio de orientación jurídica, ayudas públicas económicas y asistenciales, etc. En el segundo, que tendrá una especial trascendencia si no se persona en la causa, debe abarcar el ofrecimiento de acciones (artículos 109, 109 bis, 110, 962 y 967 LECr), el momento de la declaración de la víctima -evitando citaciones reiteradas, que coincida con el denunciado, protegiendo la imagen e intimidad de los menores, o instando prueba preconstituida o anticipada si son extranjeros en tránsito o de turismo-, así como la notificación de resoluciones judiciales (779.1.1, 785.3, 789.4, 791.2, 792.5, 973.2 y 976.3 LECr). Sin perjuicio de contactar con la víctima en los casos a los que se refiere la mencionada Instrucción antes de solicitar el sobreseimiento provisional por falta de pruebas o de formular escrito de acusación, tras la conformidad en el juicio o en caso de suspensión del mismo.

Por lo tanto, se ha mejorado mucho en los últimos años, sobre todo en cuanto a regulación. Pero todavía hay mucho por hacer, especialmente en lo que se refiere a la efectiva aplicación de la citada regulación.

Las víctimas de las que aquí se habla han ocupado un injustificado segundo lugar en las estrategias de Atención a las Víctimas de delitos en general, en contraste con sus necesidades y el elevado número que suponen, debido a la falta de visibilidad derivada de la consideración devaluada de la delincuencia vial. (Dictamen 3/16, ap. 6.2).

Según se desprende del reciente Dictamen 1/2021 (ap. 2.9), en general las víctimas de estos delitos no reciben, pese a los esfuerzos realizados, la atención jurídica y moral debida en las dependencias policiales ni en los juzgados, ni en las Oficinas de Asistencia a las Víctimas. Como todas las demás víctimas, aquellas sufren la victimización judicial secundaria derivada del proceso y sus demoras, y sus derechos (incluidos los resarcitorios) no son siempre debidamente respetados, siendo frecuentes y fundadas sus quejas de desatención y desinformación. Respecto de las demás víctimas de delitos padecen una situación de indebida discriminación, pese a su número elevado y a las elevadas penas que se prevén para los delitos más graves, en particular en el art. 142 bis. Añadiendo que las víctimas de accidentes en cuanto haya indicios de delitos de los arts. 142 y 152 CP, tanto imprudencia grave como menos grave, tienen la condición que les otorga el art. 2 EV.

El sistema para la valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación (el llamado *baremo*) aparece regulado en el Título IV del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (LRCSVM) y es introducido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, *de reforma*

del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. La nueva regulación que establece la Ley 35/2015 junto a claras mejoras técnicas, presenta cierta complejidad en su aplicación.

Buena muestra de la especial atención que el MF quiere dar a las víctimas es que se hayan previsto, en el Plan de Formación del MF, cursos sobre baremo impartidos a los fiscales para que estén debidamente formados y de esta forma garantizar la correcta aplicación del indicado sistema de valoración de daños y perjuicios y la protección de los derechos económicos y procesales de las víctimas.

10. CONCLUSIONES

Como breve conclusión de todo lo expuesto, podemos indicar que la necesidad de un Ministerio Fiscal especializado en seguridad vial se puede justificar desde distintos puntos de vista.

En primer lugar, hay que valorar la importancia cuantitativa de la materia de seguridad vial: una tercera parte de los escritos de acusación del Ministerio Fiscal y de las sentencias condenatorias de los órganos judiciales, tal y como ponen de manifiesto las estadísticas.

En segundo lugar, no podemos olvidar la importancia cualitativa los bienes jurídicos que, en última instancia, están en juego, bien de forma directa (delitos de resultado) o indirecta (delitos de peligro), que son del máximo nivel: vida, integridad física y salud.

En tercer lugar, hay que tener presente a las víctimas. Si conjugamos los dos anteriores puntos veremos que tanto el número -si bien en este caso restringimos el número a los delitos de resultado, pero con base en las estadísticas- como la importancia de las víctimas (personas con lesiones de diversa naturaleza o que han perdido a familiares cercanos) son expresión de una realidad que hay que resaltar.

En cuarto lugar, la complejidad de la seguridad vial -materias no jurídicas, normas no penales y numerosas reformas y doctrina FGE- también es otro componente nada desdeñable.

Finalmente, la constante evolución de la movilidad y de la seguridad vial (así lo señala la *Estrategia de Seguridad Vial 2030*) han ser tenidas en cuenta y requieren una formación especializada.

BIBLIOGRAFÍA

CARDENAL MONTRAVETA, S., “Delitos contra la seguridad vial (arts. 379-385 ter)”, en AAVV (dir. CORCOY BIDASOLO, M.), *Manual de Derecho Penal, Parte Especial, Adaptado a las LLOO 1/2019 y 2/2019 de Reforma del Código Penal, Doctrina y jurisprudencia con casos solucionados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

CRESPO BARQUERO, P., “La reforma orgánica del Ministerio Fiscal: Fiscalía General del Estado. Relaciones institucionales y órganos centrales”, *Escuela de Verano del Ministerio Fiscal, 2014*, en <https://www.cej-mjusticia.es/sede/publicaciones>.

DE VICENTE MARTÍNEZ, R., *Siniestralidad vial, delitos imprudentes y fuga*, Reus, Madrid, 2019.

ESCUCHURRI AISA, E., “Delitos contra la seguridad vial”, en AAVV (dir. Romeo Casabona, Sola Reche, Boldova Pasamar) *Derecho Penal, Parte Especial, Conforme a las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, de 30 de marzo*, Granada, 2016.

GARCÍA-VALLE PÉREZ, M., *La responsabilidad por daños en accidentes con patinetes eléctricos*, Atelier, 2022.

GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., “(Comunicación) La reforma penal de los delitos contra la seguridad vial (Proyecto 2006)”, en *Derecho Penal y Seguridad Vial*, Estudios de Derecho Judicial, 114, CGPJ, 2007.

LIJARCIO, I., CATALÁ, C., USECHE, S., ROMANÍ, J. Y LLAMAZARES, J., *Gestión de la Movilidad y la Seguridad Vial en Euskadi después del Covid-19*, informe de FESVIAL (Fundación para la Seguridad Vial) para la Dirección de Tráfico, Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, 2021, en <https://fesvial.es/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Gesmovid-21-FINAL.pdf>

MENA ÁLVAREZ, J. M., “El delito de conducción temeraria”, en *Derecho Penal y Seguridad Vial*, Estudios de Derecho Judicial, 114, CGPJ, 2007.

MONTORO GONZÁLEZ, L., ALONSO PLA, F., ESTEBAN MARTÍNEZ, C., TOLEDO CASTILLO, F., *Manual de Seguridad Vial: el factor humano*, Ariel, 1ª edic., 2000.

MORELL ALDANA, L. C., *Delitos contra la seguridad vial y siniestralidad de los nuevos tipos de vehículo*, Wolters Kluwer, 2019.