

Comunicación de la Comisión relativa a la Recomendación de la Comisión de 21 de octubre de 2003 sobre la aplicación de las normas de seguridad vial

(2004/C 93/04)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

A. INTRODUCCIÓN

1. Todos los años mueren más de 40 000 personas en las carreteras de la Unión Europea. En el Libro Blanco sobre la política europea de transportes en el horizonte 2010: la hora de la verdad ⁽¹⁾, la Comisión ha fijado su objetivo primordial en materia de seguridad vial: reducir a la mitad el número de muertes en 2010.
2. La Comisión ha aprobado recientemente un Programa de acción europeo de seguridad vial ⁽²⁾ que contiene las medidas operativas para la consecución de este objetivo. Este Programa de acción establece tres ámbitos de actuación: el comportamiento de los usuarios de la carretera, la seguridad de los vehículos y la mejora de la infraestructura viaria. Las medidas en estos tres ámbitos tienen carácter complementario.
3. Mientras que las medidas de aplicación dirigidas a mejorar el comportamiento de los usuarios propuestas por la presente Recomendación son muy adecuadas para reducir rápidamente el número de muertes y heridos en la carretera, las medidas para aumentar la seguridad de la infraestructura (sobre todo de las carreteras y los túneles) y las medidas sobre la tecnología de los vehículos pueden traer consigo mejoras en la seguridad vial a largo plazo. De este último aspecto trata la Comunicación de la Comisión sobre las tecnologías de información y comunicaciones para vehículos seguros e inteligentes ⁽³⁾.
4. En lo que respecta al comportamiento de los usuarios de la carretera, los datos disponibles muestran ⁽⁴⁾ que las causas principales de los accidentes mortales son el exceso de velocidad, conducir bajo los efectos del alcohol y no usar el cinturón de seguridad.
5. El exceso de velocidad es la causa de aproximadamente un tercio de los accidentes graves y mortales en la Unión Europea; la limitación de la velocidad reducirá cada año el número de muertes en 11 000 y el número de heridos en 180 000 ⁽⁵⁾.
6. Los conductores en estado de ebriedad provocan 10 000 muertes al año en la Unión Europea ⁽⁶⁾.
7. Aunque llevar abrochado el cinturón de seguridad es obligatorio en virtud de una Directiva de la Unión Europea ⁽⁷⁾, en 1996 ⁽⁸⁾ 10 000 ocupantes de vehículos murieron en accidentes por no llevar abrochado el cinturón de seguridad.
8. Las cifras de las muertes (11 000, 10 000 y 10 000) no pueden sumarse sin más (en los accidentes mortales suelen concurrir más de una de las causas citadas), pero si se reducen las tres causas principales de las muertes en la carretera se logrará reducir en más del 50 % los fallecimientos, superándose este objetivo general fijado para la política de seguridad vial.

B. SITUACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

9. Las normas sobre el cinturón de seguridad se han armonizado, pero los esfuerzos para armonizar las normas sobre la conducción bajo los efectos del alcohol ⁽⁹⁾ han sido infructuosos. En el sector del transporte de mercancías por carretera existen normas comunitarias sobre la aplicación y el uso de los dispositivos de limitación de la velocidad que limitan la velocidad máxima de determinadas categorías de autobuses y camiones ⁽¹⁰⁾, pero los esfuerzos para armonizar las normas sobre la velocidad máxima de los autobuses y camiones en todas las categorías de vías públicas han fracasado ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 370 de 12.9.2001.

⁽²⁾ COM(2003) 311 de 2.6.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 542 final de 15.9.2003.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, los proyectos de investigación GADGET (2000) y ESCAPE (2003); el informe «Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe» (estrategias de control para reducir los accidentes de tráfico en Europa) (mayo de 1999), Consejo europeo de seguridad del transporte (en lo sucesivo ETSC); SUNflower: estudio comparativo del desarrollo de la seguridad vial en Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos (2002).

⁽⁵⁾ Informe del ETSC «Reducing traffic injuries resulting from excess and inappropriate speed» (Reducción de los accidentes de tráfico causados por el exceso de velocidad), de enero de 1995, según el cual si se redujera la velocidad en 5 km/h como media habría 11 000 accidentes mortales menos al año en la Unión Europea (sobre la base de IRTAD, 1994).

⁽⁶⁾ Recomendación de la Comisión de 17.1.2001 (DO C 48/2), apartado 1.2.2.

⁽⁷⁾ Directiva del Consejo 91/671/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas (DO L 373, p. 26).

⁽⁸⁾ Informe ETSC sobre la aplicación de la política, mayo 1999.

⁽⁹⁾ COM(88) 707 final.

⁽¹⁰⁾ Directiva del Consejo 92/6/CEE relativa a la instalación y a la utilización de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos de motor en la Comunidad (DO L 244 de 30.9.1993, p. 34), modificada por la Directiva 2002/85/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 327 de 4.12.2002, p. 8).

⁽¹¹⁾ COM(88) 706 final.

10. No obstante, si se consideran los resultados obtenidos por los diferentes Estados miembros en materia de seguridad vial y se comparan con las diferentes normas nacionales, resulta que la armonización de las normas no parece ser la panacea para reducir las tasas de mortalidad. Las tres causas principales de los accidentes mortales, a saber, el exceso de velocidad, conducir bajo los efectos del alcohol y no usar los cinturones de seguridad, están incluidas entre las infracciones de las normas existentes. Parece que los países que han conseguido reducir más el número de muertes se han centrado sobre todo en la aplicación de las normas pertinentes, lo cual lleva consigo una mejor prevención de las infracciones y, en consecuencia, menos accidentes mortales ⁽¹⁾. Esto puede ilustrarse con los ejemplos siguientes.
11. Las normas nacionales difieren en lo que respecta a la velocidad y el consumo de alcohol de los conductores. En relación con éste (nivel máximo del % de alcohol en la sangre), la mayor diferencia entre las normas corresponde a Suecia (0,02 %) y el Reino Unido (0,08 %). Pero si se consideran los resultados obtenidos en estos dos Estados miembros en número de muertes por millón de habitantes en el año 2000 (60 en el Reino Unido y 65 en Suecia), resulta que fueron los dos países que obtuvieron mejores resultados, mientras que en Grecia y Portugal, donde el porcentaje máximo es de 0,05 %, las cifras fueron de 196 y 187, respectivamente.
12. En lo que respecta a la velocidad máxima, las diferencias en las normas tampoco dan lugar a resultados diferentes. Por ejemplo, Luxemburgo, con un límite de velocidad relativamente bajo de 90 km/h, registra 155 muertes por millón de habitantes, mientras que Alemania, con un límite de velocidad de 100 km/h, registra 91 muertes.
13. Por último, en lo que respecta al uso del cinturón de seguridad, que en todos los Estados miembros está regulado de la misma manera, es decir, es obligatorio en virtud de la normativa comunitaria, no parece que sea en absoluto suficiente para evitar las muertes causadas por no usar el cinturón de seguridad (véase el punto 7). También se sabe que la tasa de aplicación es mucho más alta en unos Estados que en otros.
14. Las grandes diferencias en el ámbito de la seguridad vial, ilustradas por el hecho de que el riesgo de morir en las carreteras de determinados Estados miembros es más del triple que en otros Estados miembros, constituye un obstáculo a la libre circulación de bienes, servicios y personas en la Unión Europea. Las medidas de aplicación que se recomiendan aquí pueden reducir drásticamente esas diferencias.
15. Habida cuenta de la notable disminución de los accidentes mortales de carretera que se espera lograr gracias a una mejor aplicación de las normas en el ámbito de las tres infracciones de tráfico antes mencionadas, la presente Recomendación trata de dichas tres causas y no de otros asuntos como el uso de teléfonos móviles, la obligación de llevar casco, la manipulación de puertas traseras y otras formas de comportamientos peligrosos. Las normas sobre estos otros aspectos deben seguir aplicándose, pero hay que hacer hincapié en las tres causas principales de las muertes en la carretera. El análisis de costes y beneficios realizado con arreglo a propuestas similares a la presente Recomendación prevén el resultado de una reducción anual total de 14 071 accidentes mortales y de 679 258 heridos en la Unión Europea, y un beneficio neto de 37 150 millones de euros o del 0,40 % del PIB ⁽²⁾. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas cifras se basan en el supuesto de que las reducciones de los porcentajes que se lograrían en los tres ámbitos no se superpondrían. En realidad, estos tres ámbitos están algo interrelacionados, ya que en los accidentes individuales los conductores pueden comportarse de las dos o tres maneras que las medidas pretenden evitar, pero no es posible conocer el alcance de la interrelación ni su influencia en la reducción de las cifras ⁽³⁾.
16. En cuanto a la conducción bajo los efectos de drogas o medicamentos, se sabe que cada vez causa más problemas de seguridad vial. Sin embargo, en este asunto las propuestas aún no pueden ser tan concretas ni centradas en la aplicación de controles reforzados como en los tres ámbitos en los que se centra la presente Recomendación, dadas las numerosas incertidumbres que existen sobre las drogas y la conducción, sus problemas de definición, la falta de valores límite y de dispositivos eficaces de detección. Por ello, el formulario normalizado adjunto a la presente Recomendación contiene una serie de preguntas que suministrarán a la Comisión datos sobre la situación jurídica y de hecho en materia de conducción y drogas en los Estados miembros. Más adelante podrán proponerse medidas más concretas en función de los resultados de la información recogida.

⁽¹⁾ Esto lo confirma un informe del Consejo europeo de seguridad de los transportes (ETSC) de septiembre de 1999: «Police enforcement strategies to reduce road casualties in Europe: case study contributions» (estrategias de control para reducir los accidentes de carretera en Europa: estudio de casos). Tomando como base el análisis de abundante información, concluye que una aplicación eficaz de la política podría reducir en un 50 % los accidentes de carretera en los que hay heridos. El exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y no usar el cinturón de seguridad son los principales aspectos abordados por el informe.

⁽²⁾ «Cost-benefit analysis of road safety improvements» (análisis de costes y beneficios derivados de las mejoras de la seguridad vial) por la consultoría ICF con el Imperial College Centre for Transport Studies, London UK, 12, junio de 2003 (en lo sucesivo estudio ICF): una reducción de 5 840 accidentes por exceso de velocidad, de 4 343 accidentes por no usar cinturón de seguridad (suponiendo un uso del 100 %) y de 3 888 por conducción bajo los efectos del alcohol, p. v.

⁽³⁾ A este respecto, partiendo de hipótesis muy generales, el estudio concluye que en el peor de los casos estudiados el ahorro en términos del PIB sólo sería del 0,40 % (p.vi).

C. UN PAQUETE DE MEDIDAS DE APLICACIÓN COHERENTES PARA LA UNIÓN EUROPEA

17. La armonización de la aplicación de las normas existe ya en el sector del transporte por carretera, pero es necesario endurecer las normas actuales. La Directiva del Consejo 88/599/CEE⁽¹⁾ sobre procedimientos uniformes para la aplicación del Reglamento (CEE) n° 3820/85 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y el Reglamento (CEE) n° 3821/85 relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, la Directiva del Consejo 95/50/CE⁽²⁾ relativa a procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peligrosas por carretera y la Directiva 2000/30/CE⁽³⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan en la Comunidad, tratan de los diferentes aspectos de la aplicación del transporte de mercancías por carretera. La Directiva 88/599/CEE, que es el instrumento de aplicación más antiguo de los tres existentes, no parece ser todo lo eficaz que debería. Para mejorar esta situación, la Comisión ha presentado al Parlamento y al Consejo, al mismo tiempo que esta Recomendación, una propuesta de directiva para aumentar la eficacia de las normas sobre controles y aplicación en el sector del transporte por carretera.

18. Esta propuesta sobre el transporte de mercancías por carretera y la Recomendación actual de medidas de aplicación en el sector de la seguridad vial forman un conjunto coherente de medidas de aplicación dirigidas a reducir considerablemente la tasa de mortalidad en las carreteras europeas (el denominado paquete de aplicación). Las medidas contenidas en la Recomendación actual se aplican tanto al sector del transporte comercial como al de los particulares. A pesar de las diferencias que puedan existir en la importancia de los tres factores — exceso de velocidad, conducir bajo los efectos del alcohol y no usar el cinturón de seguridad — en el sector de los vehículos particulares, por una parte, y en el sector de los vehículos industriales por otra, los mejores resultados se conseguirán incluyendo todos los vehículos. Mientras que el exceso de velocidad lo cometen tanto los vehículos particulares como los vehículos industriales — estos últimos sobre todo en las carreteras secundarias y urbanas donde el límite de velocidad es inferior a la velocidad máxima que pueden alcanzar los vehículos equipados con un dispositivo de limitación de la velocidad — la conducción bajo los efectos del alcohol plantea más problemas en el sector de los vehículos particulares que en el de los vehículos industriales, lo contrario que ocurre con el uso del cinturón de seguridad. Además, los efectos del exceso de velocidad y de conducir bajo los efectos del alcohol suelen ser más graves en el caso de los vehículos industriales, dada su mayor masa e impacto en caso de accidente.

⁽¹⁾ DO L 325 de 29.11.1988, p. 55.

⁽²⁾ DO L 249 de 17.10.1995, p. 35.

⁽³⁾ DO L 203, de 10.8.2000, p. 1.

19. La futura ampliación de la Unión Europea supone un nuevo desafío en lo que a seguridad vial se refiere. En general, la situación de los países candidatos es peor que la de la actual Unión Europea. El número de accidentes mortales no parece muy elevado, pero esta cifra es engañosa porque no tiene en cuenta el número de vehículos ni el nivel del tráfico, que son notablemente inferiores a los de la Unión Europea. Por ello, es importante que las medidas propuestas en el paquete de aplicación se apliquen también a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea.

20. Las medidas propuestas en la presente Recomendación se basan en los resultados de diferentes proyectos de investigación, estudios e informes⁽⁴⁾. Un estudio comparativo reciente de la evolución de la seguridad vial en los tres países de la Unión Europea con mejores resultados, a saber, Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos, que trata de la conducción bajo los efectos del alcohol y del uso del cinturón de seguridad, ha llegado, entre otras, a la siguiente conclusión: «el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 50 % el número de los accidentes mortales en 2010 respecto de 2000 significa que los índices de mortalidad deben reducirse a la mitad hasta 6,8 (por 1 000 millones de vehículo kilómetros) o a 5,5 (por 100 000 habitantes), justo por debajo del nivel de los tres países citados en 2000. Así, parece que la aplicación a escala comunitaria de las medidas de seguridad vial adoptadas en estos tres países puede casi alcanzar el objetivo de la Unión Europea para 2010.» El cuadro siguiente contiene los datos correspondientes a los tres países citados, la media de la Unión Europea y otros países⁽⁵⁾:

Table 10.1 Fatality rates for SUN- and EU-countries, USA, Australia and Japan

(source OECD-IRTAD database and estimates for the EU from ETSC, 2002)

Fatality rate 2000	Per billion vehicle kilometres	Per 100 000 inhabitants
Sweden	8,4	6,7
Great Britain	7,3	5,9
Netherlands	8,5	6,8
EU all 15 countries	13,6	11,0
USA	9,5	15,2
Australia	10,1	9,5
Japan	13,4	8,2

⁽⁴⁾ Por ejemplo, el proyecto de investigación GADGET, en particular el capítulo 4.5 sobre el control y medidas legales (informe final 2000); el proyecto de investigación ESCAPE (Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement) (2003), el proyecto de investigación VERA (Video Enforcement for Road Authorities), concluido en enero de 2000; el proyecto SUNflower (2002), y los diversos estudios y proyectos ETSC.

⁽⁵⁾ Proyecto SUNflower, p. 117.

21. Las diferencias de aplicación de la seguridad vial en los países de la Unión Europea pueden explicarse en parte por las diferencias geográficas, climáticas, demográficas, de infraestructura, culturales y de temperamento. Ahora bien, estas diferencias no obstan para la aplicación de las mejores prácticas en todos los Estados miembros de la Unión Europea y en los tres ámbitos en cuestión. Los resultados del estudio de evaluación del impacto realizado en este contexto muestran que las mejores prácticas pueden aplicarse efectivamente en todos los Estados miembros de forma que los beneficios superen claramente a los costes. **La relación costes-beneficios resultante de la aplicación de las mejores prácticas existentes en el conjunto de la Unión Europea es, en lo que respecta al exceso de velocidad, entre 5 y 6,8:1, a la conducción bajo los efectos del alcohol entre 3,8 y 8:1, y al uso del cinturón de seguridad entre el 10 y el 13:1.** Las diferencias en esta relación reflejan, entre otras cosas, el hecho de haber considerado o no los costes iniciales de la introducción de las nuevas medidas y la diferencia entre los costes generados y la realización de beneficios ⁽¹⁾.
22. En consecuencia, la presente Recomendación propone medidas para aplicar las mejores prácticas en cada uno de los ámbitos considerados en el conjunto de la Unión Europea. Estas medidas sobre las mejores prácticas se inspiran en uno o más Estados miembros, o bien se basan en los resultados de la investigación científica. Para obtener la información necesaria, se han analizado detalladamente las mejores prácticas existentes en los tres ámbitos considerados, no sólo en los tres países con mejores resultados, sino también en otros que han logrado buenos resultados en alguno de estos tres ámbitos, como por ejemplo Finlandia, que ha logrado un resultado aún mejor en lo que respecta a la conducción bajo los efectos del alcohol y donde se controla anualmente a uno de cada tres conductores ⁽²⁾. Para obtener una visión global de la práctica de aplicación de las normas en los Estados miembros, en los tres ámbitos a que se refiere la presente Recomendación, la Comisión ha realizado un estudio para recoger datos empíricos sobre las normas, sanciones y prácticas de aplicación en los Estados miembros. La información procede de las respuestas de las autoridades nacionales competentes a un cuestionario exhaustivo ⁽³⁾.
23. Las medidas propuestas se consideran requisitos mínimos: los Estados miembros pueden optar por prescribir medidas más ambiciosas. En lo que respecta a las mejoras posibles en los tres países mejor situados, el informe «SUNflower» describe las medidas que podrán contribuir a reducir los porcentajes de accidentes mortales entre los años 2000 y 2010. Las reducciones de dichos porcentajes serían:
- aplicación de límites de velocidad: Suecia 17 %, Reino Unido 10 %, Países Bajos 10 %
 - aplicación del uso del cinturón de seguridad y sistemas de retención para niños: Suecia 2 %, Reino Unido 4 %, Países Bajos 8 %
 - aplicación de las normas sobre la conducción bajo los efectos del alcohol: Suecia 3 %, Reino Unido 4 % y los Países Bajos 5 % ⁽⁴⁾.
24. Así, incluso los países con mejores resultados pueden lograr reducciones considerables.
- Estas son algunas de las conclusiones generales principales sobre la aplicación del tráfico en Europa extraídas del proyecto ESCAPE:
- La población apoya ampliamente la aplicación de las normas.
 - La aplicación basada en la disuasión es rentable.
 - Los métodos automatizados son eficaces, las soluciones actuales están anticuadas, la adopción de métodos automatizados es lenta en la mayoría de los países europeos y las autoridades se resisten a usarlos.
 - La aplicación de las normas exige compromiso y dedicación. Es necesario innovar sobre todo a la hora de convencer a los responsables de la toma de decisiones de la necesidad de aplicar eficazmente las estrategias de aplicación.
 - Los estudios muestran que se necesita más ayuda tecnológica y métodos más simplificados para descubrir y tratar a los infractores.
 - Hay grandes diferencias en cuanto a la eficacia de la aplicación de las normas en Europa ⁽⁵⁾.
25. Todas estas conclusiones están relacionadas, de alguna manera, con las propuestas contenidas en la presente Recomendación.
26. Las futuras actividades de investigación también podrán apoyar estas actividades de aplicación, especialmente dentro del VIº Programa marco de investigación y desarrollo («Transporte de superficie sostenible» — aplicación de las normas de tráfico y de la aptitud de los conductores).

⁽¹⁾ Estudio ICF, pp. 22/23, 28/29 y 34/35, respectivamente.

⁽²⁾ Estudio ETSC sobre las estrategias de control para reducir los accidentes de tráfico en Europa, mayo 1999, p. 9.

⁽³⁾ Estudio realizado por Clifford Chance (mayo 2003).

⁽⁴⁾ Informe SUNflower, pp. 137/138.

⁽⁵⁾ Informe final ESCAPE, pp. 19/20.