

Gestión de la Seguridad Vial: Marco Legislativo y Contexto Político en la Unión Europea

Berta Vizcarra Mir

European Union Road Federation (ERF) – The Brussels Programme Centre of the International

Road Federation (IRF BPC) - Head of Office - Place Stephanie, 6/B - B-1050 Bruselas (Bélgica) -

Tel. +32 2 644 58 77 - Fax. +32 2 647 59 34 – info@irfnet.eu

RESUMEN

En 2001, la Unión Europea se fijó el ambicioso objetivo de reducir a la mitad (de 50.000 a 25.000) el número de víctimas mortales en las carreteras europeas para 2010. Aunque se han realizado progresos, en 2005, los accidentes de tráfico causaron aún 41.200 víctimas en las carreteras europeas.

The European Union Road Federation, the Brussels Programme Centre of the International Road Federation (ERF - IRF BPC) es la plataforma que reúne a miembros del sector público, privado y de la sociedad civil, que creen firmemente que la infraestructura vial es un proveedor del bienestar económico y social. Además, apoya activamente todos los temas relacionados con la carretera: desde la financiación a la seguridad pasando por la tecnología, a través de investigación y actividades de formación y concienciación.

A escala europea se han realizado progresos significativos en algunos aspectos en materia de seguridad, por ejemplo en lo referente a los vehículos. Sin embargo, aún no se ha realizado un esfuerzo conjunto en materia de seguridad de las infraestructuras viarias, a excepción de la Directiva sobre la Seguridad para Túneles en la Red Transeuropea de Transportes. En tales circunstancias, se requería una Directiva que garantizase la integración de la seguridad en las fases de planificación, diseño y explotación de las infraestructuras viarias en el marco de la Red Transeuropea de Transportes, que en estos momentos, se encuentra en la última fase de debate en el Parlamento Europeo.

La ponencia ofrecerá en primer lugar, una visión general de la actividad de la ERF - IRF BPC y del proceso legislativo en las Instituciones Europeas, para luego profundizar en la legislación europea en materia de infraestructura vial y presentar muy brevemente la reciente propuesta de Directiva dirigida a facilitar la persecución transfronteriza de las infracciones del Código de la Circulación que más ponen en peligro la seguridad.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Directiva sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias, Propuesta de Directiva para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial.

1. The European Union Road Federation, the Brussels Programme Centre of the International Road Federation (ERF – IRF BPC)

La ERF – IRF BPC es una asociación sin ánimo de lucro que coordina las voces del sector de la carretera en la Unión Europea y actúa como una plataforma para el diálogo y la investigación en el sector del transporte por carretera. Como la “Voz de la Carretera Europea”, la ERF – IRF BPC promueve el conocimiento del sector a través de la investigación, servicios de información y a través también del continuo diálogo con todos los socios del sector.

Fundada en 1998 como la *European Union Road Federation (ERF)*, pronto se posicionó como el referente del debate sobre la infraestructura vial en Europa gracias a su enfoque basado en todos los aspectos del transporte por carretera. La ERF se convirtió en la asociación donde podían tratarse todos los asuntos relacionados con la infraestructura del transporte por carretera y comenzó a crecer y a ampliar su ámbito de trabajo: *advocacy*, comunicaciones y proyectos de investigación con las Instituciones Europeas.

La ERF constituyó grupos de trabajo para involucrar de forma más activa a sus miembros, sobre temas que les concernían directamente para que los miembros tuviesen un fácil acceso a la legislación y a las políticas europeas. La ERF reforzó su posición como centro de investigación cuando recibió financiación para varios proyectos que se llevaron a cabo bajo el 6º Programa Marco de la Unión Europea (2003-2006).

El año 2006 fue un año de considerable importancia en la historia de la ERF ya que tras es acuerdo con la IRF, se convirtió en el Brussels Programme Centre of the International Road Federation, expandiendo así su membresía a más de 350 miembros, en más de 90 países y abriendo nuevas posibilidades de sinergias con los Centros de la IRF en Ginebra y Washington.

La ERF – IRF BPC ha estado muy presente en el debate político europeo referente al Transporte, fue una de las signatarias fundadoras de la Carta Europea en Seguridad Vial (2004), ha participado en consultas públicas dedicadas a la infraestructura vial y al transporte por carretera, ha publicado numerosos documentos en temas clave, que después ha distribuido a los órganos decisorios, ha organizado junto a las instituciones Europeas eventos para el intercambio de mejores prácticas en la infraestructura vial en los nuevos Estados Miembros, etc.

2. El Funcionamiento de la Unión Europea

La Unión Europea es una construcción nueva que no encaja en ninguna de las categorías jurídicas clásicas, ya que es más que una confederación de estados pero menos que un estado federal. La UE supone la construcción de un sistema político completamente original, en evolución permanente desde hace ya cincuenta años.

Los estados que han suscrito los Tratados de París y Roma (en la década de los cincuenta), y los de Maastricht, Ámsterdam y Niza (en la década de los noventa), han consentido en una delegación de parte de su soberanía nacional a favor de las instituciones comunitarias; dichas instituciones comunitarias representan, a la vez, los intereses nacionales de los estados miembros y el interés comunitario.

2.1 Las Instituciones Europeas

El Consejo de la Unión Europea (también conocido como el Consejo de Ministros) es el principal órgano decisorio de la Unión. Los Estados miembros se turnan para ocupar la presidencia del Consejo durante un período de seis meses. A las reuniones del Consejo acude un ministro de cada país de la UE, que normalmente es el ministro competente en la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transporte, medio ambiente, etc.

El Consejo dispone del poder legislativo, que comparte con el Parlamento Europeo en el marco del "procedimiento de codecisión". Por otra parte, el Consejo y el Parlamento comparten la responsabilidad de la adopción del presupuesto de la UE.

El Consejo también concluye los acuerdos internacionales negociados por la Comisión.

De conformidad con los Tratados, las decisiones adoptadas por el Consejo se acuerdan por mayoría simple, por 'mayoría cualificada' o por unanimidad, en función del asunto sobre el que se decida.

En cuestiones importantes, como la modificación de los Tratados, la puesta en marcha de una nueva política común o la adhesión de un nuevo Estado, el Consejo debe decidir por unanimidad. En la mayoría de los demás casos, el Consejo decide por mayoría cualificada. El número de votos asignado a cada país de la UE se corresponde aproximadamente con el tamaño de su población.

En principio, el **Consejo Europeo** se reúne cuatro veces al año. Está presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno del país que ostenta en ese momento la presidencia del Consejo de la Unión Europea. El Presidente de la Comisión Europea asiste en calidad de miembro de pleno derecho.

El **Parlamento Europeo** es el órgano elegido que representa a los ciudadanos de la Unión, es el órgano de control democrático de la Unión. Ejerce la supervisión política de las actividades de la UE, participa en el proceso legislativo y dispone del poder de destituir a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios.

Desde 1979, los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo cada cinco años. El Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo y las sesiones suplementarias en Bruselas. Sus veinte comisiones, entre ellas la de transporte y turismo (TRAN) y la de Industria, Investigación y Energía (ITER), que se ocupan de los trabajos preparatorios para las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, suelen reunirse en Bruselas. La Secretaría General tiene su sede en Luxemburgo y en Bruselas.

El Parlamento Europeo comparte también con el Consejo la responsabilidad de adoptar el presupuesto comunitario. El Parlamento tiene la posibilidad de rechazarlo.

El Parlamento ha hecho pleno uso de sus poderes presupuestarios para influir en la elaboración de políticas comunitarias.

La Comisión es el tercer elemento del triángulo institucional que gestiona y dirige la Unión Europea, es el brazo ejecutivo de la UE. Sus miembros son elegidos por los Estados miembros de común acuerdo y su nombramiento, por un período de cinco años, está sujeto a la aprobación del Parlamento Europeo. Desde 2004, la Comisión se compone de un comisario de cada Estado miembro.

La Comisión goza de una gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. Es la garante del interés común, por lo que no debe someterse a las instrucciones de ningún gobierno nacional. Como "guardiana de los Tratados", ha de velar por que los reglamentos y las directivas adoptados por el Consejo y el Parlamento se apliquen en los Estados miembros y, en caso contrario, puede llevar a la parte responsable del incumplimiento ante el Tribunal de Justicia para obligarla a cumplir el Derecho comunitario.

La Comisión está asistida por una Administración, compuesta de treinta y seis direcciones generales, entre ellas la Dirección General de Transporte y Energía (DG TREN) y diversos servicios, cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo.

El marco institucional europeo se completa con el **Tribunal de Justicia** y el **Tribunal de Cuentas**; dos órganos consultivos, el **Comité Económico y Social Europeo** y el **Comité de las Regiones**; dos instituciones financieras: el **Banco Europeo de Inversiones** y el **Banco Central Europeo**, además de una serie de agencias ejecutivas especializadas en temas concretos, por ejemplo, la agencia ejecutiva de la red transeuropea de transportes.

2.2 Legislación europea

El Derecho originario de la UE, constituido por los Tratados, está en el origen de numerosos actos jurídicos (o Derecho derivado) con incidencia directa en la vida de los ciudadanos europeos. Entre estos actos jurídicos, también llamados Derecho derivado, podemos destacar los reglamentos, las directivas y las recomendaciones adoptadas por las instituciones comunitarias.

Podemos afirmar que el Derecho derivado, constituido en su mayor parte por las citadas “leyes” y por las políticas de la UE, es el resultado de decisiones adoptadas por tres instituciones de la UE: el Consejo, el Parlamento y la Comisión, órgano colegiado independiente de los estados miembros y garante del interés general de la UE. Este triángulo no puede funcionar, a no ser que se produzca una leal estrecha cooperación entre las tres instituciones referidas. En este sentido, el artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europe sostiene que “para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado”.

- Derecho originario:
 - Tratados de la UE:
 - Tratado de Roma (1957)
 - Acta Única Europea (1986)
 - Tratado de Maastricht (1992)
 - Tratado de Amsterdam (1997)
 - Tratado of Nice (2001)
 - Tratado de Lisboa (2007)
- Derecho Derivado:
 - Reglamento: de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable.
 - Directivas: Impone una obligación de resultado, los destinatarios son los Estados Miembros y requiere la intervención normativa de los mismos (transposición).
 - Decisión: carece de alcance general, sólo afecta a uno o varios Estados Miembros.
 - Recomendación: no vinculante y carece de efectos jurídicos directos.

2.2.1. Los principios del Derecho Europeo

El **principio de la atribución** marca los límites legales de actuación de la Unión. Es un principio que, como su propio nombre indica, deja a los Estados miembros la libertad de decidir en qué asuntos va a tener competencia la UE y en cuales no.

El **principio de subsidiariedad** rige en la Unión para reforzar la acción de los Estados en aquellos fines que la Unión determina como obligatoriamente alcanzables, y al Estado miembro, por cuenta propia, le es imposible alcanzar.

Ahora bien: en este campo de las llamadas competencias compartidas, la Unión puede imponer sus criterios, pero, de ninguna manera, puede impedir que el Estado o Estados miembros impongan los suyos, generándose así dos políticas que pueden ser complementarias -esa es la intención- pero que pueden no serlo.

El **principio de proporcionalidad**, ligado íntimamente al de subsidiariedad, dice que la Unión sólo intervendrá en aquellos ámbitos de competencia común con las acciones estrictamente necesarias, colaborando con el o los Estados miembros, para el cumplimiento de los fines que ordena la Constitución.

2.3 El proceso de toma de decisiones en la Unión Europea

En la toma de decisiones de la Unión Europea participan diversas instituciones, en especial: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

En general, la Comisión *propone* la nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento los que *aprueban* las normas. Otras instituciones y organismos también desempeñan sus respectivos papeles.

Las normas y procedimientos de toma de decisiones de la UE se fijan en los tratados. Cada propuesta para una nueva norma europea se basa en un artículo específico del tratado, que es la 'base jurídica' de la propuesta. Esto determina qué

procedimiento legislativo debe seguirse. Los tres procedimientos principales son la consulta, el dictamen conforme y la codecisión.

- ❑ **Codecisión:** Es el procedimiento que se utiliza ahora para la mayoría de la legislación de la UE. En el procedimiento de codecisión, el Parlamento no se limita a dar su opinión: comparte el poder legislativo en plano de igualdad con el Consejo. Si el Consejo y el Parlamento no están de acuerdo con una propuesta de acto legislativo, la propuesta se presenta ante un **comité de conciliación**, integrado por números iguales de representantes del Consejo y del Parlamento. Una vez que el comité ha alcanzado un acuerdo, el texto se envía de nuevo al Parlamento y al Consejo de modo que puedan finalmente adoptarlo como ley.
- ❑ **Dictamen Conforme:** El procedimiento de dictamen conforme significa que el Consejo tiene que obtener la aprobación del Parlamento antes de tomar ciertas decisiones muy importantes. El procedimiento es igual al de consulta, salvo que el Parlamento no puede modificar una propuesta: debe aceptarla o rechazarla. La aceptación ("dictamen conforme") requiere una mayoría absoluta de los votos emitidos.
- ❑ **Consulta:** En virtud del procedimiento de consulta, el Consejo consulta al Parlamento, así como al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

3. Política de Seguridad Vial en la Unión Europea

En su Libro Blanco del Transporte de 2001, la Comisión propuso para 2010 el ambicioso objetivo de llegar a salvar 25.000 vidas en las carreteras europeas. Ese objetivo ha sido aprobado ya por el Parlamento Europeo y todos los Estados miembros. En 2003 se presentó el Programa de acción europeo de seguridad vial, que propone muchas medidas concretas para lograrlo. En febrero de 2006, la Comisión redactó un balance intermedio sobre los esfuerzos comunes encaminados a reducir las víctimas mortales a la mitad. En síntesis, Europa ha avanzado mucho

en los últimos cinco años, pero necesitamos seguir colaborando para alcanzar la meta propuesta.

El informe "CARS21", de diciembre de 2005, y la revisión intermedia del Libro Blanco del Transporte, de junio de 2006, ofrecen algunas directrices sobre la estrategia de seguridad vial de la Unión Europea.

En Europa, el método acordado para aumentar la seguridad vial es el principio de "responsabilidad compartida". Por encima de la retórica institucional, cada cual tiene su propio quehacer para que las carreteras europeas sean más seguras. A este respecto es esencial la Carta europea de la seguridad vial, que hace un llamamiento a todos los miembros de la sociedad, por ejemplo escuelas locales, asociaciones rurales o grandes empresas multinacionales, para que aporten su contribución a la mejora en este aspecto.

Por último, las iniciativas de seguridad vial se ven - o deben verse - refrendadas por datos estadísticos válidos sobre las causas de los accidentes y otras cuestiones pertinentes. La recopilación y el análisis de los datos, actualmente en la base de datos europea CARE de accidentes y en el futuro en el Observatorio Europeo de Seguridad Vial, es esencial para elaborar medidas eficaces y justas de mejora de la seguridad vial.

Para lograr sus objetivos, la Comisión elabora la normativa y propone la actuación política, pero también ofrece financiación a través de los programas marco de investigación y el Programa de subvención de seguridad vial.

3.1 Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras.

Los túneles son importantes elementos de infraestructura que facilitan la comunicación entre las grandes regiones de la Unión Europea (UE) y, por tanto,

esenciales para el transporte de larga distancia y para el desarrollo de las economías regionales.

No obstante, los accidentes que ocurren en los túneles, muy especialmente los incendios, pueden tener consecuencias dramáticas y resultar extremadamente costosos en vidas humanas, aumento de la congestión, contaminación y gastos de reparación.

Los incendios acaecidos en los túneles de Mont Blanc (Francia/Italia) y Tauernes (Austria) en 1999, y en el túnel del Gothard (Suiza) en 2001 pusieron de relieve las consecuencias que estos accidentes pueden tener en términos humanos y económicos: decenas de muertos y heridos y corte de los principales ejes europeos durante meses o incluso años.

En este contexto, la Comisión, preocupada por el aumento de la frecuencia de estos accidentes, había anunciado, en el Libro Blanco «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», los requisitos mínimos de seguridad aplicables a los túneles de la red de carreteras transeuropea.

El **objetivo** de la Directiva es que todos los túneles de más de 500 metros de longitud, en fase de funcionamiento, construcción o proyecto, que forman parte de la red de carreteras transeuropea, se sometan a las nuevas exigencias de seguridad armonizadas. Los túneles de menos de 500 metros, en general, no tienen la necesidad de equiparse de sistemas de ventilación mecánica, ya que los humos calientes de los incendios se estratifican naturalmente.

La Directiva fija un conjunto de requisitos mínimos de seguridad armonizados referidos a aspectos organizativos, estructurales, técnicos y operativos.

3.1.1 Requisitos organizativos tienen como objetivo armonizar la organización de la seguridad a escala nacional y aclarar roles y responsabilidades.

- **Autoridad administrativa:** Cada Estado miembro debe designar una o más autoridades administrativas responsables de la seguridad en general y de adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la Directiva.

La autoridad administrativa podrá instituirse a escala nacional, regional o local. En el caso de los túneles transfronterizos, o bien cada Estado miembro designará una autoridad administrativa, o bien, como alternativa, los dos Estados miembros designarán una autoridad administrativa conjunta.

Las autoridades administrativas deben autorizar toda puesta en servicio de un nuevo túnel o la reconstrucción de un túnel existente. Estas instancias estarán habilitadas para suspender o limitar el funcionamiento de un túnel si no se cumplen las condiciones de seguridad.

La autoridad administrativa debe velar por la realización de los siguientes cometidos: comprobar e inspeccionar los túneles con regularidad y elaborar los requisitos de seguridad pertinentes; establecer los planes de organización y de funcionamiento (incluidos los planes de respuesta a situaciones de emergencia) para la formación y el equipamiento de los servicios de emergencia; determinar el procedimiento de cierre inmediato del túnel en caso de emergencia; poner en práctica las medidas de reducción del riesgo que resulten necesarias.

- **Gestor del túnel:** Para cada túnel situado en el territorio de un Estado miembro, ya se encuentre en fase de proyecto, construcción o funcionamiento, la autoridad administrativa establecerá como gestor del túnel al organismo público o privado responsable de la gestión del túnel en la fase correspondiente. Cualquier incidente o accidente significativo que ocurra en un túnel será objeto de un informe de incidencias elaborado por el gestor del túnel.

- **Responsable de seguridad:** Para cada túnel, el gestor del túnel nombrará a un responsable de seguridad que deberá haber sido aceptado previamente por la autoridad administrativa y que coordinará todas las medidas preventivas y de salvaguardia, a fin de garantizar la seguridad de los usuarios y del personal. El responsable de seguridad asegurará la coordinación con los servicios de emergencia; participará en la preparación de los planes de actuación, en la planificación

El responsable de seguridad tendrá las siguientes funciones:

- asegurar la coordinación con los servicios de emergencia y participar en la preparación de los planes de actuación;
- participar en la planificación, puesta en práctica y evaluación de las operaciones de emergencia;
- participar en la definición de los planes de seguridad y en la especificación de la estructura, equipamiento y funcionamiento;
- verificar la formación del personal del túnel y de los servicios de emergencia y participar en la organización de simulacros, que se realizarán periódicamente;
- asesorar a la hora de autorizar la estructura, el equipamiento y el funcionamiento de los túneles;
- verificar el mantenimiento y las reparaciones de estructura y equipamiento de los túneles;
- participar en la evaluación de cualquier incidente o accidente importante.

Por lo que respecta a los túneles cuyo proyecto se haya aprobado pero que no se hayan abierto al tráfico a más tardar el 30.4.2005, la autoridad administrativa deberá evaluar el cumplimiento de los requisitos de la Directiva.

Por lo que respecta a los túneles que estén abiertos a la circulación pública el 30.4.2005, la autoridad administrativa tendrá hasta el 30.10.2005 para valorar si el túnel cumple los requisitos de la Directiva.

Los Estados miembros presentarán, a más tardar el 30.4.2006 a la Comisión un informe sobre el modo en que tienen previsto cumplir los requisitos de la presente Directiva, sobre las medidas previstas y, cuando proceda, sobre las consecuencias de la apertura o clausura de las principales vías de acceso a los túneles.

Requisitos técnicos (estructurales y de equipamiento)

Se identifican 5 clases diferentes de equipamiento según el tipo de túnel y el tráfico, así como el volumen de tráfico y la longitud del túnel. Los requisitos especificados

anteriormente se concentran en: infraestructura, operaciones, vehículos en los túneles e información a los conductores.

- Clasificación de los túneles: se identifican 5 clases diferentes de equipamiento según el tipo de túnel y el tráfico, así como el volumen de tráfico y la longitud del túnel. La Clase I se acoge a las medidas de seguridad más estrictas.
- Salidas de emergencia: para los túneles de la clase I y II con tráfico bidireccional, es obligatorio la construcción de salidas de emergencia especiales o de pasarelas de evacuación.
- Número de tubos: la construcción de túneles de un solo tubo se permitirá, sólo si se puede prever que el tráfico será moderado.
- Ventilación: en caso de incendio el sistema de ventilación, o bien extraerá el humo del túnel o lo empujará en una sola dirección. Los túneles deben respetar medidas de ventilación estrictas según su clasificación.
- Distancia entre los apartaderos: no deberán exceder los 1000m
- Señales viales: Se utilizarán señales específicas para designar todos los equipos de seguridad que están a disposición de los usuarios del túnel. En el anexo III se indican los signos y paneles
- Centros de control: la autoridad competente decidirá si el centro de control es necesario.

3.1.3 Los Requisitos adicionales hacen referencia a las obras en los túneles, el tratamiento de las mercancías peligrosas, la gestión de los accidentes, la distancia entre los vehículos, los adelantamientos, los centros de control y el cierre de los túneles.

Los Estados miembros deberán velar por que las inspecciones, las evaluaciones y las pruebas sean efectuadas por organismos de inspección.

La autoridad administrativa deberá comprobar que los organismos de inspección realizan inspecciones periódicas para asegurarse de que todos los túneles sujetos a la Directiva cumplan sus disposiciones. El periodo entre dos inspecciones consecutivas de un determinado túnel no debe ser superior a seis años.

Los análisis del riesgo de un túnel determinado los realizará, a petición de la autoridad administrativa, un organismo independiente, utilizando un método único especificado a nivel nacional y teniendo en cuenta el conjunto de factores del diseño y las condiciones de circulación que influyen en la seguridad, especialmente las características y el tipo del tráfico, la longitud y la geometría del túnel, y el número previsto de camiones por día.

La Comisión publicará un informe sobre la práctica aplicada en los Estados miembros a más tardar el 30.4.2009.

Cada dos años, los Estados miembros elaborarán informes sobre accidentes e incendios en túneles que claramente afecten a la seguridad de los usuarios, así como sobre la frecuencia y las causas de dichos incidentes, los evaluarán y proporcionarán información sobre la función y eficacia reales de las instalaciones y medidas de seguridad.

La mayoría de los Estados Miembros ha transpuesto la Directiva y aplican los requisitos mínimos incluso a los túneles fuera del alcance de la misma. Sin embargo, en el último informe de EuroTAP2008 (European Tunnel Assessment Programme) un tercio de los 31 túneles examinados no cumplen con los criterios de seguridad mínimos establecidos en la directiva. Son los peores resultados en cinco años. Italia y Noruega mostraron los peores resultados. Los problemas más frecuentes hacen referencia a las salidas de emergencia y los medios de comunicación, que son de extrema importancia en caso de accidente. Además, un cuarto de los túneles europeos presentan problemas de ventilación y un tercio muestra deficiencias en la protección antiincendios.

3.2 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias (COM(2006)0569 – C6-0331/2006 – 2006/0182(COD))

El 5 de octubre de 2006, la Comisión presentó su propuesta de Directiva sobre la mejora de la seguridad de las infraestructuras viarias. Aunque se han hecho

progresos significativos en el ámbito de la seguridad de los vehículos y de la formación de los conductores en las últimas décadas, todavía no existen normas europeas uniformes en materia de infraestructuras. Las normas de seguridad de las infraestructuras viarias de los Estados miembros divergen considerablemente en su estructura y alcance. En los proyectos de carreteras, se otorga un papel secundario a los requisitos de seguridad. Además, el mantenimiento de las carreteras presenta problemas: en muchos casos, la red existente no cumple las normas modernas de seguridad y fue creada para un volumen de tráfico más reducido que el actual. Los datos aportados por los estudios de los puntos negros suelen llegar con bastante retraso a las autoridades competentes y, en muchos Estados miembros, las que se ocupan de las infraestructuras viarias se enfrentan al problema de tener que cumplir unas normas de seguridad cada vez más avanzadas en redes sobrecargadas y con presupuestos cada vez más reducidos. Las señales, las características de las carreteras son muy heterogéneas entre los Estados miembros de la Unión Europea e incluso dentro del mismo Estado. Existen secciones de carreteras de “alto riesgo” incluso en carreteras construidas recientemente.

Por tanto, el **objetivo** es conseguir que la seguridad en las fases de planificación, proyecto, explotación y mantenimiento de las infraestructuras viarias adquiera carta de naturaleza, conjuntamente con el análisis económico y ambiental. Debe garantizarse un elevado nivel de seguridad común de las carreteras de los Estados miembros y hay que sensibilizar en materia de seguridad a los responsables de la planificación de las infraestructuras. Los gestores de las infraestructuras viarias deben contar con las directrices, la formación y la información necesarias para garantizar el mantenimiento de los requisitos modernos de seguridad de las redes de carreteras correspondientes. Por último, debe velarse por que se apliquen de manera controlada los limitados medios dedicados a la mejora de la seguridad en las carreteras.

Para alcanzar estos objetivos, la Directiva propone cuatro procedimientos:

- **Evaluación de impacto de la seguridad vial:** deben determinarse las implicaciones de la construcción de nuevas carreteras o de la introducción de

cambios importantes en las ya existentes para las diferentes alternativas de planificación de un proyecto de infraestructura.

- **Auditoría de seguridad vial:** un auditor independiente debe evaluar las características de diseño de los proyectos de infraestructuras que se ejecuten en los Estados miembros en relación con el potencial número de accidentes.

- **Mejora de la seguridad de la red viaria en explotación:** Los tramos de la red de carreteras en que se detecte una elevada concentración de accidentes (tramos de carretera de riesgo elevado o puntos negros) y/o un elevado potencial para evitarlos en el futuro deben superar evaluaciones más rigurosas y, en su caso, deben adoptarse las medidas oportunas.

- **Inspecciones de seguridad:** Se introduce la obligación de que personal formado efectúe inspecciones regulares de las infraestructuras viarias.

En algunos Estados miembros ya existen obligaciones similares. La Directiva intenta introducir estas medidas a nivel de toda la Unión. No obstante, no se definen normas o requisitos técnicos, y se deja a los Estados miembros la posibilidad de mantener las normas ya existentes y los procedimientos eficaces.

El objetivo de la propuesta es alcanzar un nivel de seguridad uniforme en todas las carreteras de los Estados miembros. Sin embargo, la propuesta se refiere únicamente a la red transeuropea de carreteras. Para que esta red cumpla normas de seguridad rigurosas es necesario que se establezca la obligatoriedad de ciertos métodos y que se cree una base para la introducción de procedimientos de seguridad. El mero intercambio de buenas prácticas no basta. Además, la Directiva aspira a mejorar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

Según la red temática ROSEBUD la aplicación de esta Directiva supondrá una reducción de 600 muertes y 7000 accidentes con heridos al año si se aplica a la red transeuropea de carreteras y podría suponer una reducción de 1300 muertes si se aplicase a la red principal de carreteras europeas.

3.2.1 Evolución del informe en las Instituciones Europeas

En 2006 se publicaron los resultados de una consulta pública en la que participaron centros de investigación en seguridad vial y expertos, organizaciones relacionadas con la salud, la seguridad vial y el transporte, consumidores, asociaciones, etc. que acogieron la propuesta. 11 de los 15 Estados Miembros apoyaron la iniciativa de la Comisión, los 4 Estados Miembros restantes optaron por priorizar los intercambios de mejores prácticas.

El 20 de marzo de 2007, el ponente, Mr Helmut Markov, apoyó en esencia la propuesta de la Comisión. No obstante, opinaba que algunos elementos de la propuesta como la ampliación del alcance de la Directiva a las autopistas y carreteras principales o el establecimiento de unos criterios mínimos para los auditores, debían concretarse y reforzarse.

Sin embargo, el 4 de junio de 2007, una escasa mayoría de la Comisión de Transportes (19 votos contra 18) apoyó el rechazo de la propuesta de la Comisión en su totalidad. Según dicha mayoría, la propuesta de la Comisión no era conforme con el principio de subsidiariedad y, en este ámbito, era más adecuado adoptar menos medidas obligatorias, como las recomendaciones. El 9 de julio de 2007, el Pleno decidió, en virtud del artículo 168 del Reglamento del Parlamento, volver a remitir el informe a la Comisión de Transportes. En agosto de 2007, los coordinadores de esta comisión volvieron a encargar al ponente que presentase un informe sobre la propuesta de la Comisión teniendo en cuenta los aspectos que habían contribuido al rechazo del primer informe.

El 2 de octubre de 2007, el Consejo acordó una Posición común sobre la propuesta de la Comisión que se pronunciaba a favor de una Directiva con anexos no vinculantes. Así, en el apartado 3 del texto del Consejo se dice que «en sus actuaciones al efecto, los Estados miembros procurarán atenerse a los criterios establecidos en el anexo I». Asimismo, el artículo 4, apartado 2, y el artículo 5, apartado 1, establecen que los Estados miembros procurarán atenerse a los criterios

mencionados en los anexos II y III. El Consejo desea limitar la aplicación de la Directiva a la red transeuropea de carreteras.

En su segundo borrador, el ponente ha incorporado parte de la posición común y muchas enmiendas propuestas presentadas a su primer borrador por sus compañeros de la Comisión de Transportes, especialmente, en los casos en que se criticaban normas burocráticas que parecían innecesarias o en los que se puede reforzar la sustancia y la aplicabilidad del proyecto legislativo. Por otro lado, el ponente da su aprobación a determinadas simplificaciones de la propuesta de la Comisión.

El 27 de febrero 2008, la Comisión de Transportes del Parlamento Europeo aprobó la propuesta simplificada por 23 votos a favor, 13 en contra y 5 abstenciones. El próximo mes, en junio 2008, la propuesta se votará en el pleno del Parlamento Europeo.

Una vez publicada en el Diario Oficial, los Estados Miembros tendrán dos años para transponerla y tres años para adoptar las directrices nacionales. Los Estados Miembros tendrán que informar a la Comisión sobre la ejecución de la Directiva dentro de los 5 años siguientes de su entrada en vigor y después cada 4 años.

3.3 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial.

Tras una consulta pública realizada en noviembre 2007, el 19 de marzo 2008 la Comisión propuso una Directiva para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial. En la actualidad, muchas infracciones de tráfico no se sancionan si se cometen con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que se ha cometido la infracción. La aceptación pública de esa aplicación de la normativa es fundamental en los esfuerzos actuales por reducir el número de víctimas y el hecho de que los conductores no residentes puedan eludirla podría socavar dicha aceptación.

El objetivo de la presente propuesta es facilitar la aplicación de sanciones a conductores que cometen una infracción en un Estado miembro distinto del Estado en el que está matriculado su vehículo. El régimen está dirigido a garantizar que la aplicación de la normativa en esos casos con independencia del lugar de la Unión Europea en que se haya cometido y del lugar de matriculación del vehículo que la haya cometido. Las infracciones que abarca la propuesta son el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol (en lo sucesivo denominada «conducción en estado de embriaguez»), el no hacer uso del cinturón de seguridad y el no respetar un semáforo en rojo. Estas son las infracciones de tráfico que provocan el mayor número de accidentes y muertes en las carreteras.

Se creará una red electrónica comunitaria de intercambio de datos para identificar al propietario del vehículo, de tal modo que las autoridades de un Estado miembro en el que se ha cometido una infracción puedan enviar una notificación al propietario del vehículo implicado.

4. A modo de conclusión

A pesar de que en su Libro Blanco del Transporte de 2001, la Comisión se propuso para 2010 el ambicioso objetivo de llegar a salvar 25.000 vidas al año en las carreteras europeas, en el 2007 el índice de víctimas mortales en la Unión Europea fue de 43000. La tendencia general muestra una mejora muy considerable en los Estados Miembros pertenecientes a la Unión Europea de los 15 pero se mantiene estable en los nuevos Estados Miembros.

Las iniciativas legislativas sobre infraestructura vial de las instituciones europeas son positivas y tanto la ERF – IRF BPC como sus miembros han aportado su conocimiento y *expertise* cuando se han requerido para contribuir a conseguir los objetivos establecidos, sin embargo hay que seguir trabajando para lograr que la infraestructura vial europea sea segura en todas las carreteras de la Unión

BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES DE INTERÉS

Comisión Europea – Dirección General Transportes y Energía. Sitio web: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/index_en.htm

Comisión Europea. 2006. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias.** Sitio web: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety_library/infrastructure/directive_proposal_en.pdf

Comisión Europea. 2008. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial.** Sitio web: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm

Comisión Europea. 2001. **Carta Europea de la Seguridad Vial.** Sitio web: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/rs_charter/introduction_en.htm

Unión Europea. 2004. **Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras.** Sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:167:0039:0091:EN:PDF>

Unión Europea. **El Portal de la Unión Europea.** Sitio web: <http://europa.eu/>

Eurotap. 2008. **Eurotap Tunnel Results 2008.** Sitio web : <http://www.eurotap.eu/>

European Union Road Federation – The Brussels Programme Centre of the International Road Federation. Sitio web: <http://www.irfnet.eu>

European Union Road Federation – The Brussels Programme Centre of the International Road Federation. **Engineering Safer Roads Activities & Publications.** Sitio web: <http://www.irfnet.eu/en/areas/engineering-safer-roads/>

2007. European Union Road Federation – The Brussels Programme Centre of the International Road Federation. **Euroaudits.** Sitio web: <http://www.irfnet.eu/en/euroaudits/>

Redes temáticas financiadas por la Comisión Europea en el campo de la infraestructura viaria.

- RIPCORDER/ISEREST – Road Infrastructure Safety Protection
www.ripcorder-iserest.com/
- IN-SAFETY – Infrastructure and Safety
www.insafety-eu.org/
- RANKERS – Ranking for European Road Safety
<http://www.rankers-project.com/>
- RISER – Roadside Infrastructure for Safer Roads
<http://www.riser-project.com/>
- FORMAT – Fully Optimised Road Maintenance
www.rws.nl/rws/dww/home/format/
- ROSEBUD – Road Safety and Environmental Benefit-Cost and Cost-Effectiveness Analysis for Use in Decision-Making
www.partnet.vtt.fi/rosebud/
- EuroRAP II – European Road Assessment Programme
www.eurorap.org
- EUROAUDITS – European Road Safety Auditor Training Syllabus
<http://www.irfnet.eu/en/euroaudits/>
- IASP – Identification of Hazard Location and Ranking of Measures to Improve Safety
- IMPROVER – Impact Assessment of Safety Measures for Vehicles and Road Equipment