



EL TRANSPORTE POR CARRETERA: NORMAS DE TRÁFICO Y DE SEGURIDAD

La Unión Europea se ha fijado el objetivo de crear un espacio europeo de seguridad vial durante el período 2010-2020. La competencia en la materia es sobre todo nacional; las medidas europeas se centran en el estado técnico de los vehículos, el transporte de mercancías peligrosas y la seguridad de las infraestructuras viarias.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

El título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular su artículo 91, constituye la base jurídica para la creación de un espacio de seguridad vial, cuya finalidad es incrementar la seguridad vial y contribuir a una movilidad sostenible. En 2010, la Unión Europea renovó su compromiso de mejora de la seguridad vial al fijarse un objetivo de reducción del 50 % del número de muertes en carretera para 2020 con respecto a las cifras de 2010. Para alcanzar dicho objetivo, era necesaria una reducción anual del 6,7 % a lo largo del período 2010-2020. Sin embargo, desde 2010, las muertes en carretera en la Europa de los Veintiocho han descendido un 19 %, lo que supone una reducción anual media de solo el 3,4 % y hace que ahora sea necesaria una reducción anual del 11,4 % entre 2017 y 2020 para que pueda mantenerse el objetivo fijado. Según el [informe de 2018](#) del Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte (ETSC), en 2017 se produjeron 25 249 muertes en las carreteras de la Unión (477 menos que en 2016, lo que equivale a un descenso de tan solo el 2 %).

RESULTADOS

A. Generalidades

En junio de 2003, la Comisión publicó el «Programa de acción europeo de seguridad vial 2003-2010» (tercer programa de este tipo) con el objetivo de reducir a la mitad el número de víctimas mortales en las carreteras de los Estados miembros para finales de 2010. Aunque no se alcanzó este objetivo en el plazo previsto, el programa sí consiguió que disminuyera la cifra de víctimas por accidentes de tráfico, tal como se indicó en la Comunicación de la Comisión, de 20 de julio de 2010, titulada «[Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020](#)» [COM(2010)0389].

En su Libro Blanco, de 2011, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011)0144], publicado el 28 de marzo de 2011, la Comisión aplazó hasta 2020 la consecución



del objetivo de reducir a la mitad la cifra de víctimas mortales en las carreteras. Asimismo, fijó 2050 como fecha para acercarse al objetivo final de «cero muertes». En sus orientaciones políticas, la Comisión también estableció siete objetivos para los que preveía la adopción de una serie de medidas nacionales y europeas, en consonancia con los principios de responsabilidad compartida y de subsidiariedad. Dichos objetivos incluyen, en particular, los siguientes: mejora de la educación y la formación de los usuarios de las carreteras, así como un mayor cumplimiento de las normas de circulación; mayor seguridad de las infraestructuras viarias y de los vehículos; promoción del uso de los sistemas de transporte inteligentes, gracias, por ejemplo, a «eCall», un sistema de llamadas de emergencia integrado en los vehículos; mejora de los servicios de emergencia y atención a los heridos; y protección de los usuarios más vulnerables, como los peatones y los ciclistas.

B. Estado técnico de los vehículos

En 2014, la Unión adoptó un nuevo paquete de medidas legislativas, conocido como «paquete sobre la inspección técnica de vehículos». Este paquete se compone de la [Directiva 2014/45/UE](#) relativa a las inspecciones técnicas periódicas, la [Directiva 2014/47/UE](#) relativa a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales y la [Directiva 2014/46/UE](#) relativa a los documentos de matriculación de los vehículos.

Por lo que respecta al uso obligatorio del cinturón de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas, la [Directiva 2003/20/CE](#), de 8 de abril de 2003, prevé el uso obligatorio de los dispositivos de retención para niños y de los cinturones de seguridad para todos los pasajeros sentados de los autobuses y autocares en los que estén instalados (salvo exenciones para el transporte local en zonas urbanas).

La [Directiva 92/6/CEE](#), de 10 de febrero de 1992, establece la instalación obligatoria de dispositivos de limitación de velocidad en los vehículos de más de 3,5 toneladas. La [Directiva 2002/85/CE](#), de 5 de noviembre de 2002, amplía la obligación del uso de dispositivos de limitación de velocidad a todos los vehículos de más de ocho asientos (sin contar al conductor) destinados al transporte de pasajeros o mercancías y cuyo peso oscile entre 3,5 y 12 toneladas.

Por lo que respecta a las medidas de seguridad activa, el [Reglamento \(CE\) n.º 78/2009](#), de 14 de enero de 2009, relativo a la homologación de vehículos en lo que se refiere a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública establece ciertos requisitos para la fabricación y el funcionamiento de sistemas de protección delantera en caso de colisión por la parte frontal del vehículo. Prevé, no obstante, la posibilidad de que la tecnología que permite evitar los atropellos de ciclistas y peatones no tenga que cumplir estos requisitos. Prevé asimismo la instalación de un sistema de asistencia en la frenada (ABS) homologado.

Por último, se ha mejorado la seguridad de los usuarios de las carreteras mediante la reducción del ángulo muerto. La [Directiva 2003/97/CE](#), de 10 de noviembre de 2003, dispone que todos los camiones nuevos con autorización para circular en la Unión estén equipados con espejos retrovisores suplementarios de reducción del ángulo muerto (gran angular, de proximidad y frontal). La [Directiva 2007/38/CE](#), de 11 de julio de 2007, prevé la instalación de estos dispositivos en el parque de vehículos pesados existente. Con la entrada en vigor el 1 de noviembre de 2014 del [Reglamento](#)



(CE) n.º 661/2009, de 13 de julio de 2009, que deroga la [Directiva 2003/97/CE](#), se impuso el uso de los mismos tipos de retrovisores a los vehículos matriculados fuera de la Unión. En 2011, la Comisión encargó un estudio sobre los accidentes debidos al ángulo muerto y, en junio de 2012, presentó un informe sobre la aplicación de la [Directiva 2007/38/CE](#), que señalaba, entre otras cosas, que aún se registraban más de 1 200 muertes anuales debidas a accidentes en los que estaba implicado un camión, de ahí que fuera necesario proseguir la labor de prevención de este tipo de accidentes.

C. Transporte de mercancías peligrosas

La [Directiva 94/55/CE](#), de 21 de noviembre de 1994, hace extensivas al tráfico nacional las normas establecidas en el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR). Fue derogada por la [Directiva 2008/68/CE](#), de 24 de septiembre de 2008, que establece un régimen común para todos los aspectos del transporte terrestre de mercancías peligrosas dentro de la Unión Europea (no solamente por carretera sino también por ferrocarril y por vías navegables). La [Directiva 2012/45/UE](#) de la Comisión, de 3 de diciembre de 2012, adapta su contenido a la última versión del Acuerdo ADR, que se actualiza cada dos años. Hace poco se modificó el ADR mediante la [Decisión \(UE\) 2018/1485](#) del Consejo.

D. Sistemas de transporte inteligentes (STI) e iniciativa eSafety

La Comisión puso en marcha, el 16 de diciembre de 2008, un plan de acción para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes en el ámbito del transporte por carretera. Este plan de acción se basaba en una serie de iniciativas (por ejemplo, la iniciativa eSafety, lanzada en 2006) y preveía acciones prioritarias. En la misma perspectiva, la [Directiva 2010/40/UE](#), de 7 de julio de 2010, relativa a los STI en el transporte por carretera, tiene por objeto garantizar la implantación coordinada y coherente de STI interoperables en el conjunto de la Unión. Estos sistemas incluyen, por ejemplo, los adaptadores automáticos de velocidad, los dispositivos de aviso de salida de carril, los equipos de aviso de colisión o los sistemas automáticos de llamada de emergencia en caso de accidente. El Foro eSafety, creado por la Comisión en 2003 y denominado desde 2011 iMobility, es una plataforma de intercambio destinada a todas las partes involucradas en la seguridad vial que tiene por objeto favorecer y controlar la aplicación de las recomendaciones en materia de eSafety y apoyar la implantación y la utilización de los sistemas de seguridad vial.

A raíz de la [Decisión n.º 585/2014/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la implantación del servicio de llamadas de emergencia interoperable en toda la Unión (eCall), los Estados miembros deben haber implantado la infraestructura de los puntos de respuesta de seguridad pública (PSAP) necesaria para tratar las llamadas eCall el 1 de octubre de 2017 a más tardar.

En noviembre de 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada» [[COM\(2016\)0766](#)]. La Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo respondió elaborando un [informe de propia iniciativa](#) al respecto que se aprobó en el Pleno el 13 de marzo de 2018. En marzo de 2019, la Comisión presentó un reglamento delegado que complementa la [Directiva 2010/40/UE](#) [[C\(2019\)1789](#)], y un mes más tarde se rechazó una propuesta



de resolución del Parlamento en la que se formulaban objeciones a dicho reglamento. Este proceso de decisión está en curso [[2019/2651\(DEA\)](#)].

E. Seguridad de la infraestructura viaria

La [Directiva 2004/54/CE](#), de 29 de abril de 2004, establece los requisitos mínimos de seguridad para los túneles de la red transeuropea de carreteras. Prevé que todos los túneles cuya longitud supere los quinientos metros, tanto si están en servicio como si se encuentran en fase de construcción o de proyecto, tengan que someterse a disposiciones de seguridad armonizadas. En vista de los accidentes más frecuentes, como los incendios, estas disposiciones contemplan los aspectos organizativos, estructurales, técnicos y operativos relacionados con los túneles. La [Directiva 2008/96/CE](#), de 19 de noviembre de 2008, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias persigue garantizar que, mediante evaluaciones de impacto, la seguridad vial se tenga en cuenta en todas las fases de construcción, explotación o modificación sustancial de las carreteras. Para ello, prevé auditorías de seguridad sistemáticas de los proyectos de infraestructura viaria. Contiene asimismo disposiciones relativas a las inspecciones de seguridad de las carreteras en funcionamiento y la determinación de los tramos de carretera con alta concentración de accidentes. En 2018, la Comisión presentó su propuesta [[COM\(2018\)0274](#)] de modificación de la Directiva al objeto de reducir el número de víctimas mortales y heridos graves que se producen en accidentes de tráfico en las redes de carreteras de la Unión mediante la mejora de las características de seguridad de las infraestructuras viarias. El Parlamento aprobó su Posición en primera lectura en abril de 2019, y el procedimiento de codecisión está en curso [[2018/0129\(COD\)](#)].

F. Estadísticas y prevención de accidentes debidos a la conducción bajo los efectos del alcohol

El banco de datos CARE sobre los accidentes de circulación en carretera con daños físicos, creado a raíz de la [Decisión 93/704/CE del Consejo](#), tiene como fin reagrupar los datos contenidos en los ficheros estadísticos nacionales y asegurar su difusión a través del Observatorio Europeo de la Seguridad Vial. En el marco de la política de la Unión encaminada a mejorar el comportamiento al volante, la Comisión prevé que los Estados miembros adopten un sistema de detección aleatoria de alcohol mediante el análisis del aire espirado y ha impuesto valores máximos de alcohol en sangre. Las personas de las que se sospecha que conducen en estado de embriaguez son objeto de controles aleatorios mediante alcoholímetros ([Recomendaciones de la Comisión 2001/115/CE](#), de 17 de enero de 2001, y [2004/345/CE](#), de 17 de abril de 2004). Para reforzar la seguridad vial, la Comisión ha establecido un código armonizado sobre dispositivos antiarranque en caso de alcoholemia, que han adoptado varios Estados miembros (véase la [Directiva \(UE\) 2015/653](#) de la Comisión, de 24 de abril de 2015, por la que se modifica la [Directiva 2006/126/CE](#) sobre el permiso de conducción).

G. Represión transfronteriza de las infracciones de la seguridad vial

La [Directiva \(UE\) 2015/413](#), de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial fue adoptada en virtud del artículo 91, apartado 1, letra c), del TFUE (título VI «Transportes»). Esta Directiva sustituye a la [Directiva 2011/82/UE](#) (anulada



por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en una sentencia de 6 de mayo de 2014). El objetivo sigue siendo el mismo: acabar con el anonimato de los conductores no residentes y perseguir las infracciones de tráfico cometidas en un Estado miembro diferente del Estado en el que se matriculó el vehículo. Los Estados miembros podrán acceder a los datos nacionales de matriculación de los vehículos de los demás Estados gracias a un procedimiento de intercambio de información entre puntos de contacto nacionales. En la práctica, será el Estado miembro en el que se haya cometido la infracción el que decidirá si incoa o no un procedimiento a raíz de la infracción. Se notificarán al presunto autor de la infracción, mediante una carta que exponga los pormenores de la infracción, el importe de la sanción pecuniaria que deberá abonar, las modalidades de pago y las vías de recurso. Sin perjuicio de la protección de los datos personales, la Directiva garantiza una aplicación coherente de las sanciones impuestas a los conductores no residentes en caso de infracción grave.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo ha aprobado numerosas resoluciones en las que subraya la importancia de la seguridad vial. Al manifestarse a favor del tercer programa de acción de la Comisión (2003-2010), el Parlamento pide en 2005 que se desarrolle un concepto de seguridad vial a largo plazo aplicable más allá de 2010 que describa las medidas necesarias para conseguir evitar todas las muertes y heridas graves causadas por accidentes de tráfico («visión cero») [[P6_TA\(2005\)0366](#)]. En su Resolución sobre la seguridad vial europea 2011-2020 [[P7_TA\(2011\)0408](#)], el Parlamento vuelve a pedir a la Comisión que fije como objetivo a largo plazo evitar todas las víctimas mortales del tráfico por carretera, pero vincula este objetivo a la utilización sistemática de la tecnología en los vehículos de transporte por carretera y al desarrollo de redes de STI de calidad. Además, el Parlamento, en su Resolución sobre un futuro sostenible para los transportes [[P7_TA\(2010\)0260](#)], pide a la Comisión que presente un estudio sobre las mejores prácticas de los Estados miembros en relación con el efecto de los limitadores de velocidad y manifiesta su preocupación por la seguridad de los trabajadores del sector del transporte. El Parlamento aboga asimismo por una definición homogénea de los conceptos de seguridad vial para mejorar la investigación de los accidentes, garantizando así la posibilidad de comparar los resultados. El documento de trabajo sobre los heridos graves en las carreteras, publicado por la Comisión el 19 de marzo de 2013, responde en parte a la petición del Parlamento de ampliar el alcance de la estrategia relativa a los accidentes de circulación. Este documento prevé, entre otros, el objetivo de reducir el número de heridos graves (para el período 2015-2020) en la Unión, señalando al mismo tiempo que desde 2012 se cuenta en el conjunto de la Unión con un sistema de definición de las heridas graves. La Comisión de Transportes y Turismo, junto con la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, presentó un informe de propia iniciativa sobre «Salvar vidas: impulsar la seguridad de los vehículos en la UE», aprobado como resolución del Parlamento Europeo el 14 de noviembre de 2017. Se basaba en el informe de la Comisión [[COM\(2016\)0787](#)].

El 11 de marzo de 2014, el Parlamento aprobó una Posición en primera lectura sobre las normas comunes mínimas para las inspecciones técnicas periódicas de los



vehículos, los permisos de circulación y las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales. El texto final ([Directiva 2014/45/UE](#)) ha contribuido a mejorar la seguridad vial y el reconocimiento transfronterizo del certificado de inspección técnica. El 27 de febrero de 2017, la Comisión de Transportes y Turismo sometió la Comisión a control en relación con la inspección técnica de los vehículos de motor y, el 20 de junio de 2017, debatió acerca del informe de la Comisión [[COM\(2017\)0099](#)] sobre la aplicación de la [Directiva 2000/30/CE](#) relativa a las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan en la Comunidad (período de referencia 2013-2014). El debate mantenido en la Comisión de Transportes y Turismo se centró en el fraude en los tacógrafos y en la manipulación de los cuentakilómetros, lo que representa un enorme riesgo tanto para la seguridad como para los derechos de los consumidores. La Comisión indicó que estaba evaluando las posibilidades de registro del cuentakilómetros, así como el recurso al Derecho penal y el intercambio transfronterizo de información. Mientras tanto, el Parlamento aprobó el 31 de mayo de 2018 un informe de iniciativa legislativa titulado «[Manipulación del cuentakilómetros en los vehículos de motor: revisión del marco jurídico de la UE](#)». El departamento temático correspondiente del Parlamento Europeo también encargó un estudio sobre el mismo tema titulado «[Odometer tampering: measures to prevent it](#)» (Manipulación de los cuentakilómetros: medidas para impedirlo), publicado en noviembre de 2017. En el marco de su programa legislativo «Europa en Movimiento», la Comisión quiere modificar el [Reglamento \(UE\) n.º 165/2014](#), para lo que presentó, el 31 de mayo de 2017, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#) en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos [[COM\(2017\)0277](#)]. El Parlamento aprobó su Posición en primera lectura en abril de 2019, y el procedimiento de codecisión está en curso [[2017/0122\(COD\)](#)].

Esteban Coito
04/2019

