COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.3.2008
SEC(2008) 350

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

adjunto a la

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

{COM(2008) 151 final}
{SEC(2008) 351}

Resumen

1. Consulta de las partes interesadas

Se consultó a las partes interesadas desde las fases preliminares del proyecto. En 2004, en el contexto del proyecto SARTRE 3 (*«Social Attitude to Road Traffic Risks in Europe»*), cofinanciado por la Comisión Europea, se pidió la opinión de 24 000 ciudadanos comunitarios en cuanto a la aplicación de la normativa sobre seguridad vial.

El 20 de julio de 2006 se celebró una reunión con el grupo de expertos creado a raíz de la Recomendación de 21 de octubre de 2003[1] para debatir los objetivos y el alcance de la acción reguladora a escala comunitaria.

Entre el 6 de noviembre de 2006 y el 19 de enero de 2007 se llevó a cabo una consulta abierta en Internet, en el sitio web «Europa». La Comisión recibió 54 respuestas. Los resultados pueden consultarse en:
http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/enforcement/introduction_en.htm. Se celebró una reunión con las partes interesadas el 27 de febrero de 2007, a la que fueron invitados todos los autores de observaciones y todos los Estados miembros.

La Comisión elaboró un cuestionario para las policías europeas de tráfico a fin de recopilar información sobre la aplicación de la legislación vial en Europa. 21 países contestaron al cuestionario y las respuestas se utilizaron como base para un debate de expertos al que fueron invitadas las policías de tráfico para dar su opinión con vistas a una actuación comunitaria[2].

Se consultó a gobiernos y poderes públicos (especialmente a los ministerios de transporte, interior y justicia, así como a las autoridades policiales), empresas y federaciones industriales del sector del transporte, operadores de infraestructuras viales, organizaciones de investigación y estudio, asociaciones de usuarios y particulares.

La gran mayoría de expertos y partes interesadas coincidió en la necesidad de una aplicación coherente de la normativa en lo que se refiere a las infracciones de tráfico, tanto desde el punto de vista sustancial como de procedimiento, para aumentar la seguridad vial. En cuanto a las infracciones que deben ser tratadas a escala comunitaria, las contribuciones confirman que la propuesta debería abarcar las infracciones que se consideran la causa principal de las muertes en carretera, a saber, el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y el no hacer uso del cinturón de seguridad. Este ámbito de aplicación podría ampliarse paulatinamente a otras infracciones. Prácticamente todos los consultados coincidieron en que las acciones comunitarias para la aplicación de la normativa no han de limitarse a la red transeuropea de carreteras, sino que ha de extenderse a todas las carreteras de la UE. Un 70 % de las contribuciones respaldó la idea de una acción comunitaria sobre aplicación transfronteriza de la normativa, acompañada de un intercambio más estructurado de las mejores prácticas organizado por la Comisión Europea.

---

1 Recomendación 2004/345/CE, de 21 de octubre de 2003, sobre la aplicación de las normas de seguridad vial (DO L 111 de 17.4.2004, p. 75 y corrección de errores en DO L 120 de 24.4.2004, p. 65).

2 *«Survey on Enforcement practices in Europe»*, encuesta realizada por TISPOL – 25 de octubre de 2007.

Comité de Evaluación de Impacto

El 8 de mayo de 2007, el Comité de Evaluación de Impacto de la Comisión Europea emitió dictamen sobre la versión preliminar del presente informe. En su dictamen, el Comité declaró que el informe ofrece una evaluación cuantificada de algunos de los costes y beneficios asociados a cada opción, al tiempo que indica claramente los supuestos de partida y los períodos de incertidumbre correspondientes.

El Comité hizo las siguientes recomendaciones:

- La evaluación de impacto debería establecer una distinción clara entre los dos temas diferentes que aborda: la mejora de la aplicación transfronteriza de la normativa y la armonización de las normas correspondientes.

- La evaluación de impacto debería incluir más información sobre las normas de aplicación previstas.

- Las opciones de actuación política deberían presentarse son mayor claridad.

El informe sobre la evaluación de impacto debería profundizar el problema del ámbito de aplicación.

Esta versión del informe se ha redactado para tener en cuenta esas recomendaciones.

2. Definición del problema

En el Libro Blanco de 2001[3] sobre la política europea de transportes, la Comisión propuso que la Unión Europea se marcara el objetivo ambicioso de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de la carretera de aquí a 2010. Este objetivo fue reiterado en el Programa de acción europeo de seguridad vial, adoptado en 2003[4] y fue respaldado por el Consejo[5] y el Parlamento Europeo[6].

Un elemento crucial de esta estrategia es animar a los usuarios de la carretera a mejorar su comportamiento cumpliendo las normas básicas de seguridad vial. Para garantizar el cumplimiento de la ley, es necesario aplicar la normativa y multar las infracciones. Los controles deberían ser sistemáticos y las sanciones deberían ser efectivas y aplicarse a todos los infractores, no sólo a los residentes. Esto último se aplica especialmente al respeto de los límites vigentes de velocidad y alcoholemia, así como al uso de los cinturones de seguridad. Estas infracciones son los tres principales «asesinos» de la carretera. También debería aplicarse la normativa, con eficacia y tanto a escala nacional como comunitaria, a otras infracciones de tráfico que perjudican a la seguridad vial. El estudio externo sobre la evaluación de impacto confirma que el exceso de velocidad, la conducción en estado de embriaguez y el no hacer uso del cinturón de seguridad desempeñan un papel importante en

---

3 «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (COM(2001) 370 de 12.9.2001.

4 Comunicación de la Comisión - Programa de acción europeo de seguridad vial - Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: Una responsabilidad compartida» - COM(2003) 311 de 2.6.2003.

5 Conclusiones del Consejo de Transportes de 5 de junio de 2003, documento 9868/03 (Press 146), p. 22.

6 Resolución de 12 de febrero de 2003 (DO C 43E de 19.2.2004, p. 250).

las muertes por accidente, tanto por el número de accidentes que provocan como por la gravedad de los mismos. En la UE-25, se ha considerado que el exceso de velocidad estaba relacionado con 12 400 muertes en carretera, lo que representa casi un 30 % de todas las muertes por accidente de tráfico, y la conducción en estado de embriaguez, con 10 800 muertes (un 25 % de las muertes en carretera). No hacer uso de los cinturones de seguridad tiene una influencia determinante en la gravedad de los accidentes. Se considera que afecta a 7 300 muertes, es decir, a un 17 % del total. Todas estas infracciones representan la mitad del total de las muertes.

Hoy en día, más de tres años tras la adopción de la Recomendación de la Comisión, cabe resaltar tres hechos fundamentales:

– La revisión intermedia del Programa de acción europeo de seguridad vial, de 22 de febrero de 2006[7], puso de manifiesto que los avances registrados hasta 2005 no permitirán alcanzar el objetivo de una reducción del 50 % si se mantiene la tendencia actual. La reducción sólo sería así del 40 %. Además, hasta agosto de 2006, la tendencia era favorable, pero se observó una inversión a partir de septiembre de 2006. De 2005 a 2006, las muertes en carretera registraron un incremento en casi todos los Estados miembros del 2 % al 30 %[8]. Esta tendencia queda confirmada con los índices mediocres de reducción de víctimas mortales hasta octubre de 2007 alcanzados en muchos Estados miembros.

– La aplicación de la normativa sobre seguridad vial varía mucho entre Estados miembros, que presentan resultados en materia de seguridad muy dispares. El riesgo de muerte en carretera es casi cinco veces superior en algunos Estados miembros.

– A menudo las infracciones de tráfico cometidas por no residentes no se sancionan, o no se cumplen las sanciones impuestas.

Situación actual en los Estados miembros

La aplicación de la normativa varía entre Estados miembros. *Exceso de velocidad:* en el período 2001-2003, sólo se controló a un 9 % de los conductores en Portugal, frente a un 46 % en los Países Bajos. *Conducción en estado de embriaguez*: sólo se controló a un 4 % de los conductores en Italia, frente a un 38 % en Finlandia. *Cinturones de seguridad*: no se dispone de momento de los porcentajes correspondientes. Los índices de uso oscilan entre el 36 % y el 91 % en zonas urbanas, lo que da lugar a diferencias considerables en la percepción de los conductores. De acuerdo con *SARTRE* 3[9], si más de un tercio de todos los conductores del Reino Unido piensan que se controlará su velocidad, en Suecia sólo un 3 % de los conductores opina lo mismo. En lo que se refiere a la conducción en estado de embriaguez, un 27 % de los conductores de Eslovenia y menos de un 1 % de los conductores de Irlanda cuentan con ser controlados.

---

7 Comisión Europea – Programa de acción europeo de seguridad vial: Balance intermedio - COM(2006) 74 de 22.2.2006.

8 CARE (base de datos comunitaria sobre accidentes de tráfico), 6 de noviembre de 2007.

9 Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et al.: *«European Drivers and Road Risk»*, SARTRE 3 (junio de 2004).

La cuota de no residentes en el tráfico vial representa un 5 % aproximadamente en los países en que se dispone de ese dato[10]. La cuota de conductores no residentes en lo que se refiere al exceso de velocidad oscila entre el 2,5 % y el 30 %[11]. Parece desprenderse de estas cifras que la proporción de conductores no residentes implicados en infracciones por exceso de velocidad es superior a la de conductores residentes[12].

Los Estados miembros están introduciendo paulatinamente mecanismos automáticos de control. Para controlar la velocidad, casi todos los Estados miembros recurren a cámaras fijas y móviles. También se introducen poco a poco cámaras para medir la velocidad media. También se controla automáticamente el respeto de los semáforos en rojo en un número creciente de países. En cuanto al uso de los cinturones de seguridad, en algunos países el control automático se combina con otros tipos de infracciones, como no respetar los semáforos o el exceso de velocidad[13].

Las tecnologías para este control y los procedimientos de homologación varían entre Estados miembros. Los mecanismos no normalizados y los métodos de homologación no armonizados dificultan el reconocimiento mutuo de las acciones de control y la cooperación entre Estados miembros.

Las sanciones por las infracciones de tráfico pueden ser de índole penal o administrativa en función de los Estados miembros. En algunos países, las sanciones son en parte penales y en parte administrativas, según el nivel de gravedad de las infracciones.

La Recomendación de la Comisión de octubre de 2003 solicita de los Estados miembros que informen a la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación antes de septiembre de 2007. Hasta la fecha, sólo seis Estados miembros han enviado dicha información. Así pues, no se dispone de momento de datos suficientes sobre la relación entre la aplicación de buenas prácticas para el cumplimiento de la normativa y la evolución en materia de seguridad vial.

3. Objetivos

El objetivo general de la propuesta es mejorar la seguridad vial en la Comunidad y contribuir así a un sistema de transporte eficaz, sostenible y fiable, poniendo fin a la diferencia de trato actual entre los infractores residentes y no residentes.

El objetivo específico de la actuación comunitaria es mejorar el comportamiento de los usuarios de la carretera mediante un mayor cumplimiento de las normas de tráfico tanto por los conductores residentes como no residentes.

La acción propuesta se ajusta a la política comunitaria de sanidad, ya que contribuye a combatir los daños relacionados con el alcohol.

---

[10] Fuente: Eurostat. Ese 5 % se basa en las pruebas de un grupo de países determinado. Lo cual significa que, de los vehículos/km registrados en las carreteras, un 5 % aproximadamente corresponde a vehículos matriculados en otro país. Los resultados son los siguientes: 5,5 % en Francia (30 000 millones de vehículos/km), 3,9 % en Alemania, 4,1 % en los Países Bajos y 3,9 % en el Reino Unido.

[11] 2,5 % en Dinamarca, 4 % en Finlandia, 6 % en los Países Bajos, 8 % en Cataluña (España), 14 % en Bélgica, 15 % en Francia y 30 % en Luxemburgo.

[12] En Francia, su cuota en el tráfico es del 5,5 %, pero su cuota de infracciones asciende al 15 %. Los datos correspondientes a los Países Bajos son los siguientes: un 4,1 % del tráfico y un 6 % de las infracciones (Centraal Justitieel Incasso Bureau, Países Bajos).

[13] *«Survey on Enforcement practices in Europe»*, encuesta realizada por TISPOL – 25 de octubre de 2007.

Una aplicación más adecuada de la normativa contribuirá asimismo, con la disminución de la velocidad, a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que siguen aumentando en el sector del transporte.

4. Opciones

En la evaluación de impacto se examinan cinco opciones. Todas ellas se refieren a la aplicación transfronteriza de la normativa y a las buenas prácticas al respecto que deben adoptar los Estados miembros.

La primera opción consiste en mantener sin cambios la situación actual.

En la segunda opción, los infractores no residentes son perseguidos cuando vuelven al país en el que se cometió la infracción, sobre la base de una cooperación con el país de residencia. Esta opción incluye medidas no reguladoras que pueden adoptarse sin necesidad de modificar la legislación vigente o de adoptar legislación nueva a escala comunitaria. La Recomendación de la Comunidad sobre la aplicación de las normas de seguridad vial (2004/345/CE) anima a los Estados miembros a aplicar buenas prácticas para el cumplimiento de la normativa. En materia de aplicación transfronteriza de la normativa, mejoran las normas nacionales en sí.

Las opciones tercera y cuarta incluyen asimismo medidas no reguladoras en lo que se refiere a los métodos para la aplicación de la normativa, con arreglo a la Recomendación de la Comisión vigente. Respecto de la aplicación transfronteriza de la normativa, la opción 3 consiste en crear una red electrónica comunitaria de intercambio de datos para identificar al propietario del vehículo. La opción 4 se basa en el reconocimiento mutuo de las pruebas y en la transmisión de los datos pertinentes a las autoridades del Estado en que el vehículo está matriculado, para dar curso a las infracciones. y que dichas autoridades apliquen las sanciones.

La quinta opción se basa asimismo en la transmisión de pruebas al Estado de residencia para una aplicación transfronteriza de la normativa. Difiere de las opciones 2, 3 y 4 en que incluye medidas reguladoras para la aplicación de buenas prácticas de cumplimiento en todos los Estados miembros. Esta opción también incluye medidas sobre la normalización de los mecanismos de control.

La última opción aporta más beneficios sociales, económicos y ambientales que las demás (sociales: menos muertos y heridos en carretera; económicos: ventajas económicas considerables por el número menor de accidentes y, por ende, de daños materiales y personales, así como por los ingresos de las sanciones pecuniarias; ambientales: por la menor velocidad, que provoca menos contaminación y reduce el consumo de combustible).

5. Análisis de impactos

Impacto en la seguridad vial

El número actual de 25 000 muertes en la carretera, debido al exceso de velocidad, a la conducción en estado de embriaguez y/o a no hacer uso de los cinturones de seguridad podría reducirse si convergen las buenas prácticas en materia de calidad e intensidad de la aplicación de la normativa. El número actual de 400 muertes en la carretera debido a conductores no residentes podría reducirse si se aplica un sistema eficaz de aplicación transfronteriza de la normativa.

Para poder hablar de eficacia en la reducción de las muertes en carretera, debe registrarse en la Unión Europea una reducción anual de 200 a 250 víctimas mortales, con opciones que permiten adoptar mecanismos para una aplicación transfronteriza eficaz (opciones 3 y 4). La opción 5 que, además, establece métodos convergentes para la aplicación de las normas de seguridad vial, podría dar lugar a una reducción anual de 5 000 muertes en la carretera.

Desde un punto de vista socioeconómico, se calcula que representa, por lo bajo, un beneficio anual de 5 000 millones de euros.

Costes y automatización

Los costes serán sufragados por los poderes públicos y los organismos encargados de la aplicación de la normativa. Cubrirán las inversiones en sistemas de intercambio de datos y en equipos de control, cuyo costes se calcula en torno a 140 millones de euros, a fin de que todos los Estados miembros alcancen un nivel aceptable en materia de aplicación de la normativa. La inversión de cada Estado miembro dependerá de sus resultados actuales en materia de aplicación de la normativa. El presupuesto de funcionamiento anual para la aplicación de la normativa se calcula en unos 23 millones de euros para la Unión Europea.

Los estudios demuestran que los costes de funcionamiento de una aplicación automatizada de la normativa son considerablemente inferiores a los métodos tradicionales. Puede esperarse que den lugar a una reducción importante de los recursos administrativos.

Impacto en la salud y el medio ambiente

Una aplicación más adecuada de la normativa contribuirá a combatir los daños relacionados con el alcohol y a alcanzar los objetivos de salud pública. En su Comunicación de 2006 sobre una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol[14], la Comisión destacó los accidentes de tráfico relacionados con el alcohol como uno de los cinco temas prioritarios.

El impacto de la velocidad en el medio ambiente se debe ante todo a las emisiones contaminantes. Los gases de escape (monóxido de carbono (CO2), hidrocarburos, monóxido de nitrógeno, partículas) son menos nocivos con una velocidad constante de 40 a 90 km/h para los turismos[15] y de 50 a 70 km/h para los camiones y los autobuses[16].

El exceso de velocidad también produce ozono, ya que los vehículos de motor producen una alta proporción de hidrocarburos y de monóxido de nitrógeno, que a su vez provocan la formación de ozono en la atmósfera.

Por último, la velocidad tiene un impacto en el consumo de combustible, ya que el exceso de velocidad aumenta su consumo en el tráfico regular. Los estudios demuestran que el consumo de combustible es inferior en un 23 % aproximadamente con una velocidad constante de 90 a 110 km/h[17].

---

14 Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones - COM(2006) 625: *Una estrategia de la UE para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol.*

15 Gestión de la velocidad, OCDE-CEMT, 2007.

16 ITS Handbook, 2005-2006, Highway Industry Development Organisation, 2005.

17 Gestión de la velocidad, OCDE-CEMT, 2007.

En lo que se refiere al impacto de la velocidad en el ruido, la interacción entre los neumáticos y la superficie de rodadura constituye la fuente de ruido más importante. Aumenta con el exceso de velocidad, unos 12 dB(A) cada vez que se dobla la velocidad.

6. Comparación de las opciones – Acción comunitaria propuesta

Los resultados ponen de manifiesto que las acciones para mejorar las prácticas de aplicación de la normativa y los métodos que para ello adopten los Estados miembros tienen un impacto considerable para la seguridad vial y la reducción de las víctimas mortales. Indican asimismo que las medidas para una mayor eficacia en la aplicación transfronteriza de la normativa dan lugar a una reducción de las muertes y de los accidentes y a un trato equitativo para con todos los conductores, ya sean o no residentes. Aunque las medidas para la aplicación transfronteriza de la normativa afectarán ante todo a los conductores no residentes, cabe resaltar que sus efectos no se limitarán a esta categoría, sino que darán lugar asimismo a cambios en el comportamiento de todos los conductores.

Los costes estimados de las opciones 3 y 4, que incluyen medidas reguladoras sólo para la aplicación transfronteriza de la normativa, son relativamente escasos, si se comparan con los de la opción 5, que incluye además medidas reguladoras sobre las prácticas para la aplicación de la normativa en todos los Estados miembros.

Desde el punto de vista de la salud y del medio ambiente, todas las opciones dan lugar a una reducción de la velocidad y a un menor consumo de alcohol. Las opciones que incluyen medidas para una mejora de las prácticas y métodos de dicha aplicación en los Estados miembros presentan mejores resultados.

La evaluación de las opciones pone de manifiesto que mantener la situación actual o adoptar tan sólo medidas no reguladoras supondría dejar sin resolver los problemas actuales en materia de aplicación de la normativa sobre seguridad vial. Los resultados de la evaluación de impacto y de la consulta pública indican que se necesita actuar en ambos aspectos: aplicación transfronteriza de la normativa y mayor eficacia de las prácticas correspondientes en los Estados miembros.

A escala comunitaria, la Decisión marco del Consejo relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias[18] podría contribuir en cierta medida a mejorar la situación actual. El instrumento en materia de cooperación policial y judicial en asuntos penales, basado en el Tratado de la Unión Europea, se refiere al reconocimiento mutuo de las resoluciones firmes que requieren el pago de una sanción pecuniaria. Permite a las autoridades competentes enviar, para su ejecución, una sanción pecuniaria impuesta a una persona física o jurídica contra la que se haya dictado resolución en un Estado miembro en el que dicha persona posea propiedades, obtenga ingresos o tenga su residencia habitual (o su sede). Abarca una amplia gama de infracciones, incluidas las infracciones a la legislación de tráfico. Sin embargo, este instrumento sólo se aplica a las decisiones finales, y no cubre, por tanto, las fases entre el registro de la infracción y la resolución firme. En esas fases, se necesitan medios reglamentarios específicos para conseguir una cooperación práctica eficaz entre las autoridades encargadas de aplicar la normativa en materia de infracciones de tráfico.

[18] Decisión marco del Consejo 2005/214/JAI de 24 de febrero de 2005.

Habida cuenta de la evaluación de las opciones para una mejora de las prácticas de aplicación de la normativa en los Estados miembros, la propuesta debería incluir mecanismos administrativos y técnicos adecuados para esas fases, así como medidas para una mejora de dichas prácticas sobre la base de la Recomendación de 2003.