

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias»

COM(2006) 569 final — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

El 10 de noviembre de 2006, de conformidad con el artículo 71.1 c) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de marzo de 2007 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 435º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2007 (sesión del 26 de abril de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de dar un contenido al tercer pilar de la política de seguridad vial, a saber, la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias. Paralelamente a las medidas destinadas a los conductores de vehículos y las relativas a la mejora de los vehículos, la propuesta de Directiva tiene por objeto integrar la seguridad en todas las fases de la planificación, el diseño y la explotación de las infraestructuras viarias de la Red Transeuropea (TEN-T). Todos estos aspectos son igualmente importantes en la política de seguridad vial.

1.2 Aunque el Comité es consciente de que, en términos generales, el impacto de las medidas relativas a la infraestructura viaria será mucho menor que el de las medidas relativas a los conductores o los vehículos en las zonas en las que la infraestructura ya ha alcanzado un buen nivel de desarrollo, está convencido de que también a este respecto conviene utilizar todos los medios necesarios para mejorar la seguridad vial y reducir el número de víctimas.

1.3 A juicio del Comité, las medidas propuestas para el tercer pilar de la política de seguridad vial no deberían limitarse a la Red Transeuropea, sino extenderse a todas las carreteras de los Estados miembros situadas fuera de las zonas urbanas, donde se observa que se producen numerosos accidentes. En la medida en que el objetivo es reducir en la mayor medida posible el número de víctimas y puesto que se observa que el mayor potencial de «ganancias» en vidas humanas se sitúa en ámbitos diferentes al de la TEN-T (1 300 víctimas mortales en vez de 600), se podría esperar que la Comisión prestara una atención mucho mayor a este aspecto. El Comité estima que el artículo 71.1 c) del Tratado CE ofrece una buena base para ello.

1.4 El Comité, por tanto, pide a los Estados miembros que aprueben la ampliación del ámbito de aplicación a todas las carreteras situadas fuera de las zonas urbanas.

1.5 La Comisión presenta su propuesta de medidas en la forma de una directiva. El Comité, desde el punto de vista de la eficacia de las medidas propuestas, estima que una directiva no tendrá el efecto deseado, ya que ofrece demasiado margen de maniobra a los Estados miembros y, por consiguiente, no se aplicará de manera uniforme. En vista del objetivo de la Comisión, esto es, la reducción de aquí a 2010 del número de

víctimas mortales por accidente de tráfico a la mitad con respecto al año 2000, es necesario, al parecer del Comité, que la Comisión recurra a un instrumento jurídico más vinculante que una directiva, cuyas disposiciones deban cumplir todas las partes interesadas, públicas y privadas.

1.6 La obligación de respetar el principio de subsidiariedad en el marco del fundamento jurídico mencionado en el punto 1.3 no constituye un obstáculo. Al contrario: para asegurar una aplicación uniforme, tan necesaria en este caso, se requiere justamente la intervención comunitaria.

1.7 El Comité destaca igualmente la importancia del análisis de las causas de los accidentes de tráfico. Precisamente a partir de tal análisis se puede determinar en qué medida el diseño de la infraestructura viaria es la causa de accidentes y también adoptar en consecuencia medidas eficaces.

### 2. Introducción

2.1 Hasta los años noventa, los accidentes de tráfico se consideraron un fenómeno social inherente a la movilidad de nuestra vida económica y social.

2.2 El papel de la Comunidad Europea también era limitado. A falta de competencias claras, poco podía hacer. En todo caso podía adoptar directivas, sobre todo en el ámbito de las normas técnicas, con el fin de mejorar los equipos de seguridad de los vehículos (uso obligatorio de cinturones de seguridad, límites de velocidad para vehículos pesados, etc.)

2.3 Sin embargo, a comienzos del siglo XXI se puede hablar de una mutación en los planteamientos sobre esta materia. La investigación muestra que la seguridad vial es una de las preocupaciones mayores de los ciudadanos europeos. En particular, debe pensarse en el transporte por carretera, el modo de transporte que se cobra un mayor número de vidas humanas.

2.4 En el año 2000 murieron en la Unión Europea —que entonces constaba de quince Estados miembros— más de 40 000 personas en accidentes de tráfico y más de 1,7 millones resultaron heridas. Los costes directos mensurables de los accidentes de tráfico se elevan a 45 000 millones de euros, mientras que los costes indirectos, incluidos los daños físicos y psíquicos sufridos por las víctimas y sus familias, se elevan a 160 000 millones de euros anuales.

2.5 Desde la aprobación del Tratado de Maastricht, la Comunidad Europea también está jurídicamente mejor equipada para adoptar medidas en materia de seguridad vial, aunque la aplicación del principio de subsidiariedad aún sigue planteando problemas para una auténtica política comunitaria en este ámbito.

2.6 El Libro Blanco sobre la Política Europea de Transportes de cara a 2010, publicado en 2001, y la Comunicación relativa a un programa de acción sobre seguridad vial en Europa, de junio de 2003, conceden gran atención a las medidas que mejoran la seguridad vial. Además de las normas relativas a los conductores y a los vehículos, las normas relacionadas con la infraestructura física forman el tercer componente fundamental.

2.7 En cuanto al ámbito de la infraestructura de la seguridad vial no ha surgido iniciativa alguna al nivel europeo. Ciertamente, existen carreteras equipadas con sistemas de control y gestión del tráfico basados en las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), pero el uso de estas herramientas dista mucho de ser sistemático en todas las carreteras.

2.8 Por tanto, aún hay mucho por hacer en el ámbito de una mejor seguridad de la infraestructura física. Sin embargo, las autoridades nacionales tienden a reducir los recursos financieros destinados a la infraestructura vial, mientras que los usuarios conceden precisamente cada vez más importancia a la cualidad y seguridad de las carreteras.

2.9 Por estos motivos, con la propuesta de Directiva la Comisión trata de integrar la seguridad en todas las fases del proceso de la infraestructura de la Red Transeuropea (TEN-T) y, además de una evaluación de las repercusiones en la economía y el medio ambiente, pretende introducir una valoración del impacto en la seguridad vial.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité estima que el objetivo de la Comisión de reducir a la mitad (en comparación con el año 2000) el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico de aquí a 2010 es bastante ambicioso (de 40 000 en el año 2000 a 25 000 en 2010). Esto ya lo señaló en su Dictamen de 10 de diciembre de 2003 sobre la «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».

3.2 Cabe recordar que en 2005 hubo que lamentar la pérdida de 41 500 vidas humanas en las carreteras de la UE, pese a haberse adoptado en el ínterin numerosas medidas al nivel de la UE, relativas tanto a los conductores como a los vehículos, en materia de mejora de la seguridad vial. Habida cuenta de que el Comité considera que cada víctima de tráfico es una víctima de más, espera de la Comisión una actuación mucho más enérgica para lograr el objetivo perseguido. Por ejemplo, podría lanzar una gran campaña europea destinada a fomentar la seguridad vial y recomendar a los Estados miembros la utilización de medidas más severas para hacer disminuir el número de víctimas.

3.3 El Comité opina que las medidas comunitarias para mejorar la seguridad vial que se centran en los conductores y los vehículos son justamente las más eficientes. Las medidas —a juicio del Comité, menos eficaces— en materia de mejora de la

infraestructura viaria, el tercer pilar de la política de seguridad viaria, tendrán, dependiendo de la situación del Estado miembro en cuestión, menor impacto en la disminución del número de víctimas de accidentes de tráfico. No obstante, el Comité considera que se debe hacer uso de todos los medios necesarios para reducir el número de víctimas. Por ejemplo, mediante la introducción de normas sobre las dimensiones de las infraestructuras de carreteras y señalización en los Estados miembros de la UE.

3.4 El análisis de impacto de la propuesta de Directiva llevado a cabo por la red temática Rosebud en 2003 confirma la idea del Comité acerca de las consecuencias de la misma. Según las conclusiones de ese estudio, sería realista suponer que la aplicación de la Directiva en las carreteras de la Red Transeuropea llevaría a una disminución anual de más de 600 víctimas mortales y más de 7 000 heridos a consecuencia de accidentes. No obstante, si la Directiva se aplicara también a todas las carreteras situadas fuera de zonas urbanas, el número de víctimas disminuiría en torno a 1 300 por año, lo que representaría un ahorro de 5 000 millones de euros anuales.

3.5 El Comité estima que el artículo 71.1 c) del Tratado CE ofrece una buena base para ello. Por este motivo, el Comité pide a los Estados miembros que aprueben la ampliación del ámbito de aplicación a todas las carreteras situadas fuera de las zonas urbanas.

3.6 La propuesta de Directiva contiene una serie mínima de elementos que, según la Comisión, son necesarios para lograr la seguridad y generalizar procedimientos que han probado su eficacia. A este respecto, la Comisión menciona los cuatro procedimientos siguientes, en los que se centra un sistema de gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias: evaluaciones de impacto, auditorías de seguridad vial, listado de los llamados puntos negros e inspecciones de seguridad en el marco del mantenimiento de las calzadas. El Comité expresa serias dudas sobre la eficacia de las medidas propuestas en la forma de una Directiva, ya que los cuatro procedimientos mencionados no se aplicarán de manera uniforme en todos los países de la Unión Europea.

3.7 La Comisión estima que la Directiva es justamente la forma más apropiada para lograr simultáneamente la mejora de la seguridad, la limitación de las cargas administrativas y el respeto de las diversas tradiciones, valores y normas en los distintos Estados miembros. El Comité rechaza este punto de vista por las razones alegadas en los puntos 3.4 y 3.5.

3.8 Una directiva no tendrá el efecto deseado, ya que ofrece demasiado margen de maniobra a los Estados miembros y, por consiguiente, no se aplicará de manera uniforme. En vista del objetivo de la Comisión, esto es, la reducción de aquí a 2010 del número de víctimas mortales por accidente de tráfico a la mitad con respecto al año 2000, es necesario, al parecer del Comité, que la Comisión recurra a un instrumento jurídico más vinculante que una directiva, cuyas disposiciones deban cumplir todas las partes interesadas, públicas y privadas.

3.9 Según la Comisión, las propuestas que figuran en la propuesta de Directiva solo supondrán un incremento de costes marginal, que se verá compensado a corto plazo con un ahorro de costes derivado de un descenso del número de accidentes. El Comité se pregunta en qué se basa la Comisión para hacer esta afirmación.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El Comité considera que las medidas propuestas para el tercer pilar de la política de seguridad vial, la infraestructura viaria, no deberían referirse únicamente –al igual que en los dos primeros pilares: el vehículo y el conductor– a las carreteras de la Red Transeuropea, sino extenderse a todas las carreteras situadas fuera de las zonas urbanas, ya que se ha comprobado que en esas zonas se producen muchos accidentes.

4.2 Este también es uno de los resultados de la consulta pública realizada en Internet del 12 de abril al 19 de mayo de 2006. Una buena parte de los participantes se pronunció a favor de que las disposiciones de la Directiva se apliquen también a las carreteras no integradas en la Red Transeuropea, debido precisamente a que de esta manera se puede salvar el mayor número de vidas humanas.

4.3 La propuesta de Directiva establece procedimientos relacionados con las evaluaciones de impacto de la seguridad vial, las auditorías de seguridad vial y las inspecciones de seguridad. Se espera que cada Estado miembro facilite una información uniforme a las preguntas formuladas con arreglo a las especificaciones que figuran en los anexos. Para el Comité, el margen de maniobra que una directiva ofrece a los Estados miembros es demasiado amplio para permitir una buena comparación de las consecuencias de la Directiva.

4.4 A manera de ejemplo: en la «Evaluación de impacto de la seguridad vial» del anexo 1 de la Directiva se menciona una serie de componentes y elementos que los Estados miembros deberían utilizar en la evaluación. Esa enumeración deja a los Estados miembros un margen de maniobra tal que es muy dudoso que se puedan obtener datos comparables.

4.5 Lo mismo puede observarse con respecto a los elementos recogidos en el anexo 2 de la Directiva, que se refieren a las auditorías de seguridad vial. En este punto los Estados miembros también cuentan con numerosas posibilidades de interpretación propia.

4.6 Con relación a las inspecciones de seguridad, además del argumento citado arriba, vale el hecho de que en el anexo 3 de la Directiva se menciona que uno de los elementos para la

elaboración de los informes por parte de los equipos de inspección es el «análisis de los informes sobre accidentes». El Comité considera que no son tanto los informes sobre accidentes los que deberían analizarse como la causa de los accidentes. Lamentablemente, este aspecto no figura en el artículo 7 de la propuesta de Directiva ni en su anexo 4, que aborda con mayor detalle los datos contenidos en los informes sobre accidentes.

4.7 Como ya señaló el Comité en su Dictamen de 10 de diciembre de 2003 sobre el «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», el examen más pormenorizado de los llamados «puntos negros», junto con un análisis sobre las causas de los accidentes en cada «punto negro», podría suministrar información muy valiosa. Además, en el mismo Dictamen el Comité llamó la atención sobre el trabajo de la organización «Euro-Rap», que publica un mapa de carreteras de diversos países europeos con indicaciones sobre el grado de riesgo de las diferentes carreteras. Este mapa se basa en el número de accidentes ocurridos.

4.8 El Comité recomienda a la Comisión que recoja en su propuesta que los Estados miembros deben ampliar el número de aparcamientos vigilados para todos los usuarios, incluidos los discapacitados, a lo largo de las carreteras principales. Es deseable garantizar la seguridad de los aparcamientos, ya que, cuando esto no es así, los conductores siguen su camino, con la consecuencia, por ejemplo, de que no se observan los periodos de conducción y descanso, lo cual redundaría en perjuicio de la seguridad.

4.9 El Comité señala que la cuestión del alumbrado de las carreteras recibe una atención insuficiente. Es aconsejable que los Estados miembros armonicen su política en este punto para mejorar la seguridad vial.

4.10 El Comité, por último, desea señalar a la Comisión la importancia de que, a fin de concienciar a los usuarios de las carreteras, los Estados miembros realicen una presentación visual de los llamados «puntos negros», esto es, las infraestructuras donde se producen accidentes con frecuencia.

Bruselas, 26 de abril de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS