

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**  
**Bruselas 12-9-01**

**EXTRACTO RESUMIDO**

**LIBRO BLANCO**  
**LA POLITICA EUROPEA DE TRANSPORTES DE CARA AL 2010:**  
**LA HORA DE LA VERDAD**  
RESUMEN

## ORIENTACIONES DEL LIBRO BLANCO

El transporte, elemento fundamental del funcionamiento de las economías modernas, se halla ante una **contradicción permanente**, entre una sociedad que siempre solicita mayor movilidad y una opinión pública que soporta cada vez menos la congestión de algunas redes, el deterioro del medio ambiente y la calidad mediocre de las prestaciones que ofrecen algunos servicios de transporte. Frente a una demanda de transporte cuyo aumento supera el crecimiento de la economía, la respuesta de la Comunidad no puede ser tan sólo la construcción de nuevas infraestructuras y la apertura de los mercados. El doble imperativo que representan la ampliación y el desarrollo sostenible, inscrito en las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, impone una mejora del sector de los transportes. Un sistema de transporte moderno **debe ser sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental**.

Al esbozar el porvenir de este sector, es preciso ser consciente de su importancia económica. Si se tienen en cuenta todos los gastos, representa 1 billón de euros aproximadamente, es decir, más del 10% del producto interior bruto. Da empleo a más de 10 millones de personas. Es determinante para infraestructuras y tecnologías cuyo coste para la sociedad no permite errores de apreciación. Por la importancia particular de las inversiones en el sector de los transportes y su papel determinante en el crecimiento económico, los autores del Tratado de Roma decidieron establecer una política común que obedeciera a normas específicas.

### – Política común de transportes: un balance de contrastes

Durante mucho tiempo, la Comunidad Europea no ha sabido (o no ha querido) aplicar la política común de transportes prevista por el Tratado de Roma. Durante casi 30 años, el Consejo de Ministros ha sido incapaz de plasmar en acciones concretas las propuestas de la Comisión. Al final, lo que llevó por fin a los Estados miembros a aceptar que la Comunidad legislara en este ámbito fue esta carencia del Consejo, puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en 1985.

Posteriormente, el Tratado de Maastricht reforzó los fundamentos políticos, institucionales y presupuestarios de la política de transportes. Por un lado, la mayoría cualificada ha sustituido, en principio, a la unanimidad, aunque en la práctica ésta última siga dominando las actividades de las instancias del Consejo de Ministros. El Parlamento Europeo, gracias a los poderes de que dispone en el procedimiento de codecisión, constituye un aguijón imprescindible para la toma de decisiones, tal como puso de manifiesto, en diciembre de 2000, una decisión histórica de apertura total del transporte de mercancías por ferrocarril en el año 2008. Por otro lado, **el Tratado de Maastricht ha introducido el concepto de red transeuropea, que ha permitido desarrollar un plan general de infraestructuras de transporte a escala europea con un apoyo financiero comunitario**.

Sobre estas bases, el primer Libro Blanco de la Comisión sobre el "curso futuro de la política común de transportes" se publicó en diciembre de 1992. La palabra clave de este documento fue la apertura del mercado del transporte. En unos diez años, salvo en el sector ferroviario, el objetivo se ha alcanzado en líneas generales. Hoy en día, no se obliga a los camiones a volver vacíos tras un transporte internacional. Incluso pueden cargar y transportar mercancías en un Estado que no sea su país de origen. **El cabotaje por carretera es una realidad**. Se ha abierto **el tráfico aéreo a una competencia que ya nadie pone en entredicho, habida cuenta de que ha conseguido el nivel de seguridad más alto del mundo**. Esta apertura ha beneficiado ante todo al sector, lo que explica que el crecimiento del tráfico, en Europa, haya sido más fuerte que el crecimiento de la economía.

El primer avance decisivo de la política común de transportes se plasmó en una reducción significativa de los precios para los consumidores, combinada con una mayor calidad de los servicios y una multiplicación de las opciones, que han cambiado incluso la forma de vida y de consumo de los ciudadanos europeos. La movilidad de las personas ha pasado de 17 kilómetros diarios en 1970 a 35 kilómetros en 1998 y se considera una conquista, incluso un derecho.

El segundo avance de esta política, a partir de los resultados de los programas marco de investigación, fue el desarrollo de las técnicas más modernas en un marco europeo de interoperabilidad. Los proyectos lanzados a finales de los años 80 están dando sus frutos, simbolizados en la realización de una red **transeuropea de trenes de alta velocidad** y el lanzamiento del programa de navegación por satélite Galileo. Cabe lamentar, no obstante, que la modernidad de la técnica y de las infraestructuras no siempre haya ido a la par de una modernización de la gestión de las empresas, especialmente en el sector ferroviario.

El éxito de la apertura de los mercados del transporte en los últimos 10 años no debe ocultar que, con la realización del mercado interior, son difícilmente aceptables los falseamientos de la competencia por la falta de armonización fiscal y social. **La falta de un desarrollo armonioso de la política común de transportes** explica que, hoy en día, el sistema europeo de transporte se halle ante ciertas dificultades importantes, a saber:

– **El crecimiento desigual** de los distintos modos de transporte, que pone de manifiesto una mayor adaptación de alguno de estos modos e indica asimismo que no se reflejan adecuadamente en el precio del transporte todos los costes externos, ni se cumplen todas las normas sociales y de seguridad, especialmente en el sector del transporte por carretera. Así pues, el transporte por carretera representa hoy en día un 44% del transporte de mercancías, frente a un 41% para la navegación de corta distancia, un 8% para el ferrocarril y un 4% para las vías navegables. **El predominio del transporte por carretera es aún más impresionante para los pasajeros, ya que representa una cuota de mercado del 79%, frente al 5 % para el transporte aéreo, a punto de rebasar al transporte ferroviario, que no supera el techo del 6%.**

- La congestión en algunos ejes viales y ferroviarios importantes, dentro de las ciudades y en los aeropuertos.

- **Los efectos nocivos para el medio ambiente o la salud de los ciudadanos, sin olvidar el alto precio de la inseguridad en las carreteras.**

### – **La congestión: consecuencia del desequilibrio entre modos de transporte**

En los años 90 aparecieron en Europa fenómenos de congestión en algunas regiones y ejes, cuya persistencia constituye una amenaza para la competitividad económica. Aunque resulte paradójico, esta **congestión del centro va unida con un aislamiento de las regiones periféricas**, en las que deben mejorar las conexiones con los mercados centrales para garantizar la cohesión territorial de la Unión. Como dice una fórmula famosa sobre la centralización, cabría decir que pesa sobre la Unión Europea la amenaza de "apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades".

Ésta es la observación preocupante y premonitrice que estableció en 1993 el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. *"La cuestión no puede ser más obvia: los embotellamientos no sólo nos irritan a todos, sino que, además, suponen un gran coste para la productividad europea. Infraestructuras con cuellos de botella y en las que falta eslabones; deficiencias de interoperabilidad entre modos y sistemas. Las redes son las arterias del gran mercado. Sus fallos se traducen en una falta de oxígeno para la competitividad, en ocasiones desaprovechadas de crear nuevos mercados y en una creación de empleo inferior a nuestro potencial."*

Si la mayor parte de la congestión afecta a las zonas urbanas, la red transeuropea de transporte también adolece cada vez más de congestión crónica: **7.500 kilómetros de carreteras, es decir, un 10% de la red, se ven afectados a diario por atascos.** 16.000 kilómetros de vías de ferrocarril pueden considerarse puntos de estrangulamiento, lo que representa un 25% de la red. 16 de los principales aeropuertos de la Unión Europea registraron un retraso superior a un cuarto de hora en más del 30% de sus vuelos. Estos retrasos en el transporte aéreo, considerados en conjunto, suponen un consumo adicional de 1.900 millones de litros de keroseno, es decir, un 6% aproximadamente del consumo anual total de este tipo de combustible.

La congestión constituye una amenaza grave de pérdida de competitividad para la economía europea. De acuerdo con los resultados del estudio más reciente sobre este tema, los costes externos de la congestión debidos tan sólo al tráfico vial representan aproximadamente un 0,5% del Producto Interior Bruto comunitario. Las previsiones de crecimiento del tráfico de aquí al año 2010 indican que si no se toma decisión alguna, debería registrarse un aumento significativo de la congestión en las carreteras. Los costes derivados de la congestión deberían incrementarse un 142% y alcanzar 80.000 millones de euros al año, lo que representa aproximadamente un 1% del PIB comunitario.

Esta situación de congestión crónica se explica en parte porque los usuarios de los transportes no siempre pagan (y no en todas partes) los costes que generan. En efecto, la estructura de los precios no suele reflejar íntegramente los costes de la infraestructura, de la congestión, de los efectos nocivos para el medio ambiente y de los accidentes. Además, se observa una organización deficiente del sistema de movilidad europeo, junto con una utilización insuficiente de los medios de transporte y de las nuevas tecnologías.

La saturación de algunos ejes importantes se debe en parte a los retrasos en la realización de las infraestructuras de la red transeuropea. **En cambio, en las zonas en que los flujos son demasiado escasos para rentabilizar las infraestructuras, esos mismos retrasos impiden conectar correctamente las regiones periféricas y aisladas.** El Consejo Europeo de Essen seleccionó en 1994 una serie de grandes proyectos prioritarios, que se completaron a continuación con planes generales adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo, y que sirvieron de base a la Unión Europea para cofinanciar la red de transporte transeuropea. Se calculó en aquel entonces un coste total de unos 400.000 millones de euros. El método de desarrollo de una red transeuropea, que introdujo el Tratado de Maastricht, todavía no ha dado todos sus frutos. **Sólo se ha realizado una quinta parte de las infraestructuras previstas** en las orientaciones comunitarias adoptadas por el Consejo y el Parlamento. Se han realizado algunos proyectos importantes, como el aeropuerto de Spata, el tren de alta velocidad Bruselas-Marsella o el puente-túnel sobre el Öresund que une Dinamarca con Suecia. Pero, muy a menudo, los tramos nacionales de las redes se han construido mediante mera yuxtaposición, con lo que su dimensión transeuropea sólo se podrá materializar a medio plazo. Con la ampliación se plantea el problema de la conexión con las infraestructuras prioritarias designadas en los países candidatos (los "corredores"), cuyo coste se calcula en casi 100.000 millones de euros en la "Agenda 2000".

Estas necesidades considerables en materia de inversión no han podido satisfacerse por medio de empréstitos comunitarios, tal como propuso la Comisión en 1993. La falta de capitales públicos y privados debe compensarse con políticas innovadoras de tarificación y de financiación de las infraestructuras. La financiación pública debe ser más selectiva y centrarse en los grandes proyectos necesarios para reforzar la cohesión territorial de la Unión, así como en las inversiones que optimicen la capacidad de las infraestructuras y contribuyan a la supresión de los puntos de estrangulamiento. Sin embargo, si se hace caso omiso del presupuesto dedicado a la red transeuropea, de un importe limitado a unos 500 millones de euros al año y que siempre ha dado una prioridad clara al ferrocarril, conviene recordar que más de la mitad de los gastos estructurales dedicados a las infraestructuras de transporte, incluido **el Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, han favorecido al transporte por carretera frente al transporte ferroviario**, a instancias de los Estados miembros. No obstante, cabe subrayar que la densidad de la red de autopistas en países como Grecia o Irlanda seguía alcanzando en 1998 niveles muy inferiores a la media comunitaria. En el nuevo contexto del desarrollo sostenible, **estas cofinanciaciones comunitarias deberán reorientarse para dar prioridad al transporte ferroviario, marítimo y fluvial.**

### **III. Crecimiento de la demanda de transporte en una Unión Europea ampliada**

Resulta difícil concebir un crecimiento económico fuerte, que cree empleo y riqueza, sin un sistema de transporte eficaz que permita sacar plenamente provecho del mercado interior y del efecto de la mundialización del comercio. Si bien es cierto que, en los albores del siglo XXI, entramos en la era de la sociedad de la información y de los intercambios virtuales, no se ha frenado la necesidad de desplazarse, sino todo lo contrario. Gracias a Internet, todos podemos comunicarnos con nuestro prójimo o pedir un producto a distancia, pero sigue siendo necesario el desplazamiento para ver y

escoger el producto o para quedar con la gente. Pero las tecnologías de la información demuestran que, en algunos casos, permiten reducir la demanda de transporte físico, facilitando el teletrabajo o los teleservicios.

Dos factores explican que se mantenga el crecimiento de la demanda de transporte. Para los pasajeros, se trata del auge espectacular de la motorización. **El parque automovilístico se ha triplicado en 30 años. El aumento es de tres millones de automóviles al año.** Si en la mayor parte de los países de la Unión se estabilizará el nivel de motorización de los hogares, no puede decirse otro tanto de los países candidatos, en los que la posesión de un coche se considera un símbolo de libertad. La Unión ampliada registrará de aquí al año 2010 un aumento importante del parque automovilístico.

En lo que se refiere a las mercancías, el crecimiento se debe en gran parte a los cambios registrados en la economía europea y su sistema de producción. En los últimos 20 años, hemos pasado de una economía de almacenamiento a una economía de producción ajustada (flujos). Este fenómeno se ha ampliado con el movimiento de deslocalización de algunas industrias - especialmente para los bienes con fuerte intensidad de mano de obra - en busca de costes de producción más bajos, aunque los centros de producción estén a cientos e incluso miles de kilómetros del lugar en que se procederá al montaje final o al consumo. La supresión de las fronteras comunitarias ha contribuido al establecimiento de un sistema de producción ajustada y de existencias renovables.

**Así pues, si la Unión Europea de 15 Estados miembros no toma ninguna medida de envergadura de aquí al año 2010 para utilizar de forma más racional las ventajas de cada modo de transporte, el aumento de tan sólo el tráfico de camiones alcanzará casi un 50% con respecto a su nivel de 1998.** Esto significa que las regiones y los grandes ejes de tránsito, que ya están muy saturados, deberán sufrir una presión de tráfico aún mayor. El fuerte crecimiento económico que se espera en los países candidatos y una mayor conexión de las regiones periféricas supondrán un aumento de los flujos de transporte, especialmente en favor del transporte por carretera. En 1998, los países candidatos ya exportaron más de dos veces - e importaron más de cinco veces - el volumen intercambiado en 1990.

Si los países candidatos han heredado del período de la economía planificada una organización de los transportes que ha favorecido al ferrocarril, cabe observar que el reparto modal se ha deteriorado mucho en los últimos 10 años en favor del transporte por carretera. Entre 1990 y 1998, **el transporte de mercancías por carretera aumentó un 19,4%**, mientras que en el mismo período, el tráfico ferroviario registró una disminución del 43,5% aunque promedio - lo que constituye una baza para la Unión ampliada - se mantenga en un nivel muy superior al de la Comunidad.

Actuar de forma drástica en el reparto de los modos de transporte (suponiendo que fue posible) podría desestabilizar al conjunto del sistema de transporte y tener repercusiones negativas para las economías de los países candidatos. La integración de los sistemas de transporte de estos países representa, en este sentido, un desafío ingente al que deben responder las medidas propuestas.

#### **IV. Necesidad de integrar los transportes en el desarrollo sostenible....**

#### **V. Necesidad de una estrategia global que rebase la política europea de transportes**

El objetivo de reequilibrio del transporte, que nunca ha podido alcanzarse, supone no sólo la aplicación, en virtud de la política común de transportes, del programa ambicioso de medidas que prevé el Libro Blanco de aquí al año 2010, sino también la adopción de medidas coherentes en el marco de otras políticas, nacionales o locales.

- La definición de la política económica mediante la integración de determinados factores que contribuyen al aumento de la demanda de transporte, en particular los relacionados con el modelo de producción ajustada y existencias renovables.
- **La política de urbanismo y de ordenación territorial, que debería evitar un aumento innecesario de la necesidad de movilidad por una planificación desequilibrada de las distancias entre domicilio y lugar de trabajo.**

- **La política social y educativa**, mediante una mayor adaptación de los ritmos de trabajo y de los horarios escolares, para evitar los embotellamientos masivos en las carreteras, especialmente en las salidas y regresos de los fines de semana, en que se produce la mayor parte de los accidentes de tráfico.
- **La política de transporte urbano en las grandes aglomeraciones**, para conciliar la modernización del servicio público y la racionalización en el uso del coche particular: el cumplimiento de los compromisos internacionales para la reducción de las emisiones de CO2 no sólo debe conseguirse en las carreteras, sino también en las ciudades.
- La política presupuestaria y fiscal si queremos conseguir tanto una auténtica internalización de los costes externos, especialmente ambientales, como la plena realización de una red transeuropea digna de tal nombre.
- La política de competencia que debería garantizar, especialmente en el sector ferroviario, que la apertura del mercado no se vea frenada por las compañías dominantes presentes en el mercado y no suponga un deterioro de la calidad de los servicios públicos.
- La política europea de investigación en materia de transportes, para que sean más coherentes los distintos esfuerzos realizados a escala comunitaria, nacional y privada, de conformidad con el concepto de espacio europeo de la investigación.

**Huelga decir que varias medidas de este Libro Blanco, como el papel del coche particular, la mayor calidad del servicio público o la obligación de transportar mercancías por ferrocarril y no por carretera, supone la adopción de decisiones nacionales o regionales, más que comunitarias.**

## **VI. Principales medidas previstas por el Libro Blanco**

En este documento figuran unas **60 propuestas concretas** que deberán adoptarse a escala comunitaria en el marco de la política de transportes. Se incluye un programa de acción compuesto de medidas que deberán aplicarse de forma progresiva de aquí al año 2010 con algunas obligaciones fijas, en particular el mecanismo de seguimiento y el balance intermedio en el año 2005 para comprobar si se han alcanzado los objetivos cuantitativos específicos (por ejemplo en materia de reparto modal o de seguridad vial) y si procede introducir modificaciones.

**Las propuestas detalladas, que deberán ser aprobadas por la Comisión, se basarán en las orientaciones siguientes:**

- Revitalizar el ferrocarril
- Reforzar la calidad del transporte por carretera
- Fomentar el transporte marítimo y fluvial
- Reconciliar el crecimiento del transporte aéreo con el medio ambiente
- Materializar la intermodalidad
- Realizar la red transeuropea de transportes
- **Reforzar la seguridad vial**
- Decidir una política de tarificación eficaz de los transportes
- Reconocer los derechos y las obligaciones de los usuarios
- **Desarrollar transportes urbanos de calidad**
- Poner la tecnología al servicio de transportes limpios y eficaces
- Gestionar los efectos de la mundialización
- **Desarrollar los objetivos medioambientales a medio y largo plazo para un sistema de transporte sostenible**

Para apuntalar el conjunto de las propuestas que deberán aplicarse de aquí al año 2010 y que son la condición necesaria, pero no suficiente, para la reorientación de la política común de transportes

frente a la necesidad del desarrollo sostenible, el análisis del Libro Blanco pone de manifiesto lo siguiente:

- Riesgo de congestión de los grandes ejes y de desequilibrio territorial
- Condiciones para el reequilibrio entre modos de transporte
- Prioridad a la supresión de los puntos de estrangulamiento
- Nuevo papel central para los usuarios en la política de transportes
- Necesidad de gestionar los efectos de la mundialización del transporte.

Se trata de elegir entre el statu quo y la toma de conciencia de que es preciso cambiar de rumbo. La primera solución - optar por lo más fácil - supondría un aumento significativo de la congestión y de la contaminación y acabaría amenazando a la competitividad del sistema económico europeo. La segunda opción - **que requiere la aplicación de medidas voluntaristas, cuyo cumplimiento no siempre resulta fácil controlar** - supone nuevas formas de regulación que permitan canalizar la demanda de movilidad futura y garantizar un desarrollo sostenible para el conjunto de la economía europea.

*"Poco nos cuesta un gran sacrificio pero rara vez estamos dispuestos ante los pequeños y constantes".*  
Johann Wolfgang GOETHE: Las afinidades electivas (Ministro para la reconstrucción vial del Estado de Weimar... y escritor)

## **TERCERA PARTE: UNA POLÍTICA DE TRANSPORTES AL SERVICIO DE LOS USUARIOS**

Tanto los ciudadanos como los profesionales del sector deben poder acogerse a un sistema de transporte que responda a sus expectativas y sus necesidades.

Es preciso que la política de transportes vuelva a estar plenamente al servicio de los usuarios.

**Su primera preocupación es la inseguridad vial**, que consideran una amenaza permanente.

Los usuarios también quieren saber con exactitud lo que pagan cuando circulan por una autopista o recurren al transporte público. La utilización de las infraestructuras y la lucha contra la contaminación y la congestión tienen un coste. Ha llegado el momento de decir claramente **la verdad sobre los costes** para que las opciones entre los distintos modos de transporte que deban hacerse en el futuro se inscriban en un marco de transparencia y coherencia.

El ciudadano no sólo pide que se le transporte en condiciones cada vez más seguras. También espera unas condiciones de transporte fáciles y flexibles, especialmente si debe combinar varios modos de transporte. Por otra parte, **desea que se reconozcan mejor sus derechos**.

Por último, **el usuario desea un transporte urbano más racional**. La contaminación sonora y atmosférica y sus consecuencias para la salud de los ciudadanos son más preocupantes en las ciudades y es urgente delimitar claramente los lugares respectivos del coche particular y del transporte público. Habida cuenta de los límites del Tratado, y especialmente del principio de subsidiariedad, la Comisión se propone ante todo fomentar el intercambio de buenas prácticas. Las medidas necesarias en el ámbito del transporte urbano para alcanzar un desarrollo sostenible de este sector son sin lugar a dudas las más difíciles de aplicar. **Son responsabilidad de las autoridades locales**.

### **- LA INSEGURIDAD VIAL**

**De todos los modos de transporte, el transporte por carretera es el más peligroso y el que más vidas humanas sacrifica. Los accidentes de tráfico, que se consideran un fenómeno de sociedad, no han suscitado reacciones violentas hasta fechas muy recientes. Si no, ¿cómo podría explicarse la tolerancia relativa frente a los accidentes de tráfico, cuando cada día el**

## **número total de víctimas en las carreteras europeas corresponde prácticamente al número de víctimas registradas cuando se estrella un avión de tamaño medio?**

Sin embargo, la seguridad vial es una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos europeos, quizás incluso su primera preocupación 63 .

---

63 Por ejemplo, en Francia, un sondeo BVA publicado en el Journal du Dimanche del 21 de enero de 2001 demuestra que es la preocupación principal de los ciudadanos franceses, por delante de las enfermedades graves y de la inseguridad alimentaria.

Varios estudios ponen de manifiesto que los conductores europeos esperan medidas más estrictas en el ámbito de la seguridad vial, como la **mejora de la calidad** de las carreteras, una **formación más adecuada** para los conductores, la aplicación de las normas de circulación, la inspección técnica de los vehículos y **las campañas de seguridad vial** (64) .

Hasta los años 90, resultó difícil formular la actuación comunitaria en materia de seguridad vial, por la falta de competencias explícitas en este ámbito. Con todo, la Comunidad lleva tiempo contribuyendo a la seguridad vial. La instauración del mercado interior permitió desarrollar, especialmente mediante la normalización técnica, equipos automóviles seguros, merced a más de **50 directivas** (65) (**utilización obligatoria de los cinturones de seguridad, normas para el transporte de mercancías peligrosas, utilización de dispositivos de limitación de velocidad para los camiones, permisos de conducción normalizados e inspección técnica para todos los vehículos**).

El Tratado de Maastricht ofreció por fin a la Comunidad los medios jurídicos necesarios para establecer el marco pertinente y adoptar medidas en el ámbito de la seguridad vial 66 .

Con todo, todavía hoy en día, pese a la introducción de estas nuevas competencias en el Tratado, **no todos los Estados miembros reconocen la necesidad obvia de una auténtica política europea en materia de seguridad vial y la invocación del principio de subsidiariedad dificulta la actuación comunitaria** (67) .

**La Unión Europea debe comprometerse, en la próxima década, a perseguir un objetivo comunitario ambicioso de reducción a la mitad del número de muertes en carretera, mediante una acción integrada que tenga en cuenta la dimensión humana y técnica e incremente la seguridad de la red transeuropea de carreteras.**

### **A. La muerte cotidiana: 40.000 víctimas al año**

El tributo a la movilidad que pagan los europeos ha sido y sigue siendo demasiado alto. **Desde 1970, más de 1.640.000 de nuestros conciudadanos han muerto en la carretera.** Aunque el número de estas víctimas disminuyó de forma significativa a principios de los años noventa, la tendencia se ha frenado en los últimos años.

En el año 2000, los accidentes de carretera causaron la muerte a más de 40.000 personas y **más de 1.700.000 heridos en la Unión Europea. El grupo de edad más afectado es el de los 14-25 años: para ellos, los accidentes de carretera representan la primera causa de mortalidad. Una de cada tres personas resultará herida durante su vida en un accidente.**

---

64 Proyectos SARTRE: Social Attitude to Road Traffic Risk in Europa. SARTRE 1 abarcó 15 países (1992) y SARTRE 2 (1997), 19 países. 65 Por ejemplo, disposiciones por las que se generalice el equipo de los vehículos con parabrisas de vidrio laminado, la instalación de cinturones de seguridad para todos los pasajeros, protecciones laterales frontales normalizadas y normalización de los sistemas de frenado.

66 Artículo 71 del Tratado de la Unión Europea.

67 Así lo demuestra la propuesta, presentada por vez primera en 1988, de fijar en un texto legislativo la tasa máxima de alcoholemia, que no ha sido recogida en ninguno de los 24 órdenes del día de la Presidencias sucesivas del Consejo. Esta propuesta nunca se ha podido aprobar. El 17 de enero de 2001, la Comisión adoptó una recomendación que recogía y mejoraba los objetivos principales del texto inicial.

El coste directamente mensurable de los accidentes de circulación asciende a 45.000 millones de euros. Los costes indirectos (incluidos los perjuicios físicos y morales de las víctimas y de sus

familiares) son entre tres y cuatro veces superiores. Se indica un importe anual de 160.000 millones de euros, equivalente **al 2% del PNB de la Unión Europea (68)**.

**Los medios financieros dedicados a la lucha contra la inseguridad vial no están a la altura de este drama.** En efecto, los esfuerzos dedicados a la prevención de los accidentes de carretera siguen siendo muy escasos: representan menos de 5% del coste total de los accidentes, incluidos los gastos de las compañías de seguros en indemnizaciones y reparaciones, que ascienden a 60.000 millones de euros.

**La disgregación de las responsabilidades y recursos entre muchas entidades encargadas de la seguridad vial, tanto a escala nacional como regional, limita las acciones de envergadura y no animan a la instauración de políticas coordinadas.**

**Los programas anunciados suelen ser un tanto rimbombantes**, cuando en realidad sólo contienen unas cuantas medidas modestas. Ante la dificultad de obtener resultados consecuentes, **los Estados miembros alegan a veces especificidades culturales para justificar una actitud fatalista.** Algunas medidas técnicas, como **la seguridad de las infraestructuras, requieren inversiones ingentes que los Estados tienden a aplazar.**

Se considera hoy en día que si todos los Estados obtuviesen los resultados del Reino Unido y de Suecia el número de víctimas se reduciría en 20.000 al año. En cambio, se observa en 1998 que en países como **Suecia y Portugal, con población comparables, la relación entre las víctimas en accidentes de carretera es de 1 a 4,5.** Asimismo, entre el Reino Unido y Francia, esta relación es de 1 a 2,5 (69). **Las posibilidades de que aumenten estas cifras son enormes en los países candidatos a la adhesión,** cuya flota de vehículos es, por término medio, más antigua que la de los países de la Unión y no dispone de las tecnologías más avanzadas (ABS, airbag, etc.).

Suecia adoptó en 1997 un plan ambicioso, denominado **"Ni una sola víctima, ni un solo herido grave en accidentes de carretera"** en todo su territorio. Este programa aborda todos los factores en los que los entes locales y las empresas desempeñan un papel preponderante. Se les invita por ejemplo a incluir criterios de seguridad en su contratación pública de vehículos y servicios de transporte para aumentar la oferta de vehículos seguros. Se emprenden algunas mejoras sistemáticas de la red vial para reducir la gravedad de los accidentes. Asimismo, se adoptan algunas medidas incitativas en concertación con el sector privado **para disminuir la demanda de transporte por carretera** y, por ende, la exposición al riesgo de los usuarios.

68 Informe de Ewa Hedkvist Petersen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Prioridades de la seguridad vial de la UE - Informe de situación y clasificación de las acciones" (COM(2000) 125 - C5-0248/2000 - 2000/2136 (COS)), adoptado por el Parlamento Europeo el 18 de enero de 2001.

69 En 1998, el número de muertes en carretera fue de 531 en Suecia, 2.425 en Portugal, 3.581 en el Reino Unido y 8.918 en Francia.

## **Reducir a la mitad el número de víctimas**

La batalla contra la inseguridad vial requiere que la Unión Europea se dote de **un objetivo ambicioso de reducción del número de víctimas en el período 2000-2010. La Comisión se propone federar los esfuerzos en torno al objetivo de reducir a la mitad, en este período, el número de muertes en la carretera.** Si bien es cierto que corresponde esencialmente a las autoridades nacionales o locales adoptar medidas para lograr el objetivo de disminución a la mitad de las muertes en carretera de aquí al 2010, **la Unión Europea debe contribuir a este objetivo,** no sólo con el intercambio de buenas prácticas, sino también mediante una actuación doble:

- armonización de las sanciones
- fomento de nuevas tecnologías al servicio de la seguridad vial.

Sobre la base de un balance que efectuará en el año 2005, la Comisión se reserva la posibilidad de **proponer medidas reglamentarias**.

## **1. Armonización de las sanciones**

Cabe observar que **los controles y las sanciones varían considerablemente entre Estados miembros**. Los automovilistas y los conductores profesionales saben que les conviene ser prudentes con el acelerador en algunos países y que, en cambio, pueden circular casi con total impunidad en otros. Esta observación es chocante, sobre todo que podemos desplazarnos sin dificultad por varios países. Para una misma infracción, la sanción (inmovilización, retirada del permiso de conducción) debería ser idéntica, cualquiera que sea la nacionalidad del conductor y el lugar de la infracción. Y, sin embargo, es posible que un conductor cuyo permiso de conducción ha sido suspendido en un Estado miembro lo recupere en un Estado vecino.

Un conductor que vaya de Colonia a Londres por las autopistas E40 y E15 deberá limitar su velocidad primero en la frontera belga (120 km/h) y luego en Francia (130 km/h), para pasar a un límite de 112 km/h en el Reino Unido. Llegado a su destino, podrá ingerir alcohol con una tasa máxima de alcoholemia de 0,8 mg/ml, pero en el camino de vuelta, deberá limitar su consumo de tal modo que respete la tasa máxima de 0,5 mg/ml.

En la actualidad, las autoridades francesas pueden suspender el permiso de conducción de los conductores con una tasa de alcoholemia superior a 0,8 mg/ml y pueden hacerlo asimismo si registran excesos de velocidad superiores a 40 km/h. En ambos casos, la legislación francesa no permite aplicar estas medidas a conductores que no sean de nacionalidad francesa.

**La conducción peligrosa para el prójimo es una lacra asimilable a la criminalidad, por lo que la Comisión tiene previsto tomar iniciativas en el marco de la política comunitaria en materia de justicia, no sólo para los conductores profesionales, sino para todos los automovilistas.**

**A modo de ejemplo, la asociación belga "RED" ha desarrollado acciones innovadoras y eficaces en materia de prevención vial:**

- **Propone cursos de conducción defensiva, para poder recuperar el control del coche bajo la lluvia en caso de frenado urgente, para aprender a instalarse como es debido ante el volante, etc. (no se trata en ningún caso de controlar los patinazos).**
- **Elabora, en colaboración con el Ministerio de Justicia, medidas alternativas en materia de infracciones: por ejemplo, en lugar de pagar una multa o de sufrir una suspensión del permiso de conducción, los contraventores, previo acuerdo, reciben un curso de conducta defensiva y deben acudir a establecimientos especializados para atender personas con politraumatismo debido a accidentes de tráfico.**

Convendría resolver ante todo el **problema de la armonización de algunas normas, sanciones y controles** (sobre todo en materia de exceso de velocidad y alcoholemia) en la red transeuropea de autopistas que, dicho sea de paso, es objeto de cofinanciación comunitaria y en la que circula un número creciente de ciudadanos de distintos Estados miembros, en primer lugar para el transporte internacional de mercancías. Para ello será necesaria una aproximación de las características técnicas de las infraestructuras, así como una **armonización mínima en materia de señalización**.

La variedad de marcas y señales de tráfico en los itinerarios europeos, sobre todo la de dirección, que no han sido armonizadas por los convenios de la Organización de Naciones Unidas, representa un peligro para los conductores. Los principios de señalización de las direcciones varían para un mismo tipo de carretera entre los Estados. Por ejemplo, para las autopistas, en cinco países se utiliza el color verde, mientras que en los demás se utiliza el azul. También varían los principios lingüísticos para los nombres de las localidades y los principios numéricos para los itinerarios. **Así pues,**

convendría prever la instalación progresiva en la red transeuropea de carteles y señales armonizados y la utilización de señales interiores idénticas en todos los vehículos. Es inevitable a largo plazo un sistema común de definición de los tramos de la red vial para mejorar la visibilidad garantizar a los usuarios la calidad continua de la red.

**Con una señalización adecuada, que resalte el número de víctimas provocado, los puntos negros deberían ser más perceptibles para los conductores europeos** que crucen varios países por los grandes ejes de circulación.

Deberán examinarse las posibilidades de **generalizar la realización de auditorías y estudios de impacto para la seguridad vial** en los ejes de la red transeuropea de carreteras, a imagen y semejanza de los estudios de impacto ambiental para los proyectos que solicitan una ayuda europea. Por otro lado, es necesario proseguir **los esfuerzos para luchar contra la lacra del alcohol al volante, y aportar soluciones al tema de la utilización de drogas o medicamentos** que afectan a la capacidad de conducción en condiciones seguras. El 17 de enero de 2001, la Comisión adoptó una recomendación por la que se invita a los Estados miembros a **prescribir un límite general de 0,5 mg/ml para la alcoholemia de los conductores** y de 0,2 mg/ml para los conductores profesionales, los conductores de ciclomotores y los conductores sin experiencia.

Para luchar contra la lacra del alcohol al volante en Bélgica, en 1995 se lanzó con enorme éxito la campaña "Bob", que consiste en que la persona que conduce se compromete a no ingerir alcohol. Se trata de incitar a los automovilistas a designar, entre los miembros de un grupo, a la persona que se abstendrá de beber y que así podrá llevar a los demás a casa con total seguridad.

En Francia, además de campañas de concienciación, también se han desarrollado otras prácticas para reducir el número de muertes a la salida de las discotecas. Por ejemplo, algunos establecimientos invitan a los grupos de personas a entregarles las llaves del coche a su llegada y sólo las devuelven tras haber comprobado la tasa de alcoholemia de conductor. Por último, en varias regiones, para incitar a los automovilistas a extremar la precaución en carretera, **se señalan los lugares en los que murieron personas en accidentes de tráfico mediante siluetas en la cuneta**. A su vista, un 37% de los conductores afirman ser más atentos y un 20% reducen su velocidad.

Varios Estados miembros han multiplicado las iniciativas originales para prevenir los comportamientos de riesgo, especialmente para informar a los jóvenes de los peligros del alcohol. Es preciso fomentar la difusión y el intercambio de buenas prácticas en este ámbito.

**Cuadro 1 - Valor de las velocidades y de las tasas de alcoholemia autorizadas en la Unión**

	B	DK	D	GR	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	A	P	FIN	S	UK
Ciudades	50	50	50	50	50	50	48	50	50	50	50	50	50	50	48
Carreteras nacionales	90	80	100	110	90	90	96	90	80	100	100	80	90	96	
Autopistas	120	110	N(70)	120	120	130	112	130	120	120	130	120	120	110	112
Tasa de alcoholemia en mg/m	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,8

Fuente: Comisión Europea y Estados miembros

Por otra parte, el Consejo y el Parlamento Europeo están debatiendo una propuesta de Directiva por la que se impone el uso del cinturón de seguridad en los autocares que disponen de ellos. Ya existe una Directiva sobre cinturones de seguridad para los autocares, en la que se definen las normas técnicas para los cinturones, pero que no impone a los fabricantes la obligación de instalarlos a bordo. **Para que el dispositivo sea eficaz, es necesario tomar medidas para imponer a los fabricantes de autocares, como se hizo con los constructores de automóviles, que todos los**

**asientos instalados dispongan de un cinturón de seguridad.** Se presentará una propuesta de Directiva al respecto en el año 2002.

## 2. Nuevas tecnologías al servicio de la seguridad vial

La evolución tecnológica también permitirá reforzar los métodos habituales de control y sanción, gracias al despliegue de medios automáticos y de dispositivos de a bordo para ayuda a la conducción. A este respecto, **la instalación de cajas negras en los vehículos, que permitirán registrar, como en los demás modos de transporte, los parámetros pertinentes para comprender las causas técnicas de los accidentes, responsabilizará a los automovilistas, agilizará los procedimientos judiciales consecutivos a los accidentes, reducirá su coste y permitirá adoptar medidas preventivas más eficaces.** La Comisión también adoptó, en junio de 2001, una propuesta por la que es **obligatoria la presencia de dispositivos de limitación de velocidad en todos los vehículos de más de 3,5 toneladas o de más de 9 pasajeros** (la velocidad máxima se limita a 90 km/h para los vehículos industriales y a 100 km/h para los autobuses.)

### **Necesidad de investigaciones independientes**

La explotación de las investigaciones realizadas con motivo de los accidentes plantea un problema. **En la actualidad, el objeto principal de las investigaciones diligenciadas por las autoridades judiciales o las compañías de seguros es la reparación de los perjuicios causados por los accidentes y la determinación de las responsabilidades,** en aplicación de códigos establecidos por el legislador. Sin embargo, estas investigaciones no pueden sustituirse a la necesidad creciente en Europa y Estados Unidos de disponer de investigaciones técnicas independientes, cuyos resultados **se orienten hacia las causas de los accidentes y los medios de mejorar la legislación.**

Desde hace varios años, la normativa europea ha establecido este tipo de investigaciones para la aviación civil 71. Ahora se prevé una obligación similar en la normativa ferroviaria 72. La Comisión tiene previsto proponer la realización de estas mismas investigaciones en el sector marítimo 73 y, a más largo plazo, **convendría ampliar esta práctica a los accidentes de tráfico.**

Estas investigaciones independientes deberían realizarse a escala nacional, pero de acuerdo con una metodología europea. Los resultados deberían comunicarse a un comité de expertos independientes, con sede en la Comisión, encargado de mejorar la legislación vigente y de adaptar la metodología, especialmente en función de la evolución técnica.

Tal como recordó P. Van Vollenhoven 74 en la 3ª conferencia sobre la investigación de accidentes, organizada por el Consejo europeo para la seguridad vial (ETSC), una organización independiente permanente no sólo garantiza la independencia de las investigaciones, sino que también permite garantizar que sus recomendaciones surtan efecto.

71 La Directiva 94/56/CE constituye un modelo para los demás modos de transporte. Establece los principios fundamentales que regulan las investigaciones sobre los accidentes e incidentes en la aviación civil. A modo de complemento, la Comisión adoptó, en diciembre de 2000, una propuesta de Directiva relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil, que completa la normativa comunitaria actual, **ya que se trata de analizar los incidentes, en la medida en que suelen ser indicios precursores de accidentes.**

72 La modificación de la Directiva 91/440/CEE, parte del "paquete ferroviario" adoptado en diciembre de 2000, obliga a los Estados miembros a adoptar disposiciones para que se realicen sistemáticamente investigaciones en caso de accidente. La Comisión adoptará antes de finales del año 2001 una propuesta de Directiva sobre la seguridad ferroviaria por la que se obligue a los Estados miembros a crear organismos nacionales totalmente independientes, encargados de efectuar las investigaciones sobre accidentes. Se establecerá un mecanismo de cooperación a escala comunitaria, si procede en el marco de la futura Agencia para la seguridad ferroviaria. 73 La Directiva 1999/35/CE sobre un régimen de reconocimientos obligatorio para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad requiere, a partir del 1 de diciembre de 2000, que se realice una investigación objetiva en caso de accidente para todos los buques y naves que operen desde y hacia los puertos de la Comunidad.

La Comisión prevé proponer, de aquí al año 2004, un sistema armonizado para todos los accidentes marítimos.

74 Presidente del Comité Neerlandés para la Seguridad en los Transportes.

La introducción del **permiso de conducción electrónico** también podría servir para armonizar las sanciones en materia de inmovilización de los vehículos de aquellos conductores a los que se retira el permiso de conducción.

La Unión Europea tiene una responsabilidad considerable, quizás exclusiva, para favorecer el despliegue de tecnologías innovadoras que deberían desembocar en **la comercialización de nuevos vehículos seguros**. Los sistemas de transportes inteligentes constituyen una oportunidad a este respecto y, de hecho, el plan eEuropa, adoptado por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000 y confirmado por el Consejo Europeo de Estocolmo en marzo de 2001, les concede un lugar importante. En este contexto, convendría fomentar **la introducción de sistemas de seguridad activa en todos los vehículos nuevos**, cuya generalización podría facilitarse mediante un acuerdo (75) a escala comunitaria con la industria del automóvil. Equipados con tecnologías innovadoras, por ejemplo en el ámbito de la gestión del tráfico y de los sistemas anticolidión, estos vehículos permiten entrever perspectivas de mejora de la seguridad vial, evaluadas en un 50%. Asimismo, la evolución tecnológica debería permitir aumentar la **resistencia de los vehículos a las colisiones**, gracias a la elaboración de nuevos materiales y la introducción de nuevos métodos avanzados de diseño para la integridad estructural.

En este contexto, los progresos en curso en **materia de neumáticos** (reducción de las proyecciones de agua para los neumáticos de los camiones, mejora de la adherencia en calzadas resbaladizas, sistema de alerta en caso de inflado insuficiente) deberían permitir a corto plazo reducir el consumo de combustible y el ruido de rodadura, manteniendo un alto nivel de seguridad. Se espera una reducción del 10% del consumo de combustible y de casi 1.000 víctimas mortales al año.

**La protección de los ocupantes de los vehículos** en caso de colisión ha registrado avances considerables. Gracias a la electrónica, los nuevos dispositivos de protección inteligentes, como los **airbag**, tendrán en cuenta el número de ocupantes que deben ser objeto de protección, su morfología y las características de la colisión para ofrecer una **protección adaptada**. Los sistemas que recuerdan la obligación de abrocharse el cinturón de seguridad deberán figurar en el equipo de serie de todos los vehículos.

En Suecia, un 95% de los ocupantes de los coches lleva abrochado su cinturón de seguridad. La mitad de los muertos en accidente no llevaban abrochado el cinturón en el momento del accidente.

**Para reforzar la protección de peatones y ciclistas**, la fijación de normas de seguridad para la concepción de la parte delantera de los coches podría contribuir a salvar hasta 2.000 vidas cada año. Se está debatiendo un acuerdo voluntario con la industria para la aplicación de estas normas 76 .

Por último, con el aumento del volumen de tráfico, mejorar la gestión de la velocidad de los vehículos es un imperativo de seguridad que debe permitir luchar contra la congestión. Además de beneficios en materia de seguridad vial, **el respeto de las limitaciones de velocidad también tendrá un impacto significativo desde el punto de vista de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero**. En este ámbito, las perspectivas más alentadoras están en las nuevas tecnologías capaces de determinar la velocidad óptima en cada momento, en función del estado del tráfico, de las características de las carreteras y de las condiciones exteriores (por ejemplo, meteorológicas) y de informar a los conductores mediante la señalización exterior o los medios de comunicación presentes a bordo. Es importante que las carreteras y los vehículos de toda la Unión dispongan cuanto antes de estas nuevas tecnologías y que todos podamos acceder a los sistemas de información.

- **Un nuevo programa de acción sobre la seguridad vial para el período 2002-2010 definirá las medidas** que permitan lograr el objetivo global de reducir en un 50% las muertes en carretera y garantizará el seguimiento de todas las acciones, nacionales o europeas, que contribuyan a la reducción del número de víctimas.
- Se invitará a los Estados miembros a aumentar **su cooperación e intercambiar sus experiencias en materia de prevención y análisis de los accidentes**, gracias a instrumentos comunes desarrollados a partir de la base de datos CARE 77 o mediante la creación de un Observatorio

europeo de la seguridad vial, que reunirá todas las actividades de apoyo, tanto para los expertos de la seguridad vial como para el público en general.

- **Se propondrá una armonización de las sanciones y de las normas vigentes** (sobre todo en materia de señalización, alcoholemia y exceso de velocidad) para la red transeuropea de autopistas en el transporte internacional.
- **Se elaborará una lista de puntos negros** que presentan un peligro especialmente alto, para efectuar las señalizaciones adecuadas.
- Se creará ante la Comisión un comité de expertos independientes, especialistas en la investigación de accidentes, para asesorarla sobre la evolución de la normativa en todos los ámbitos relacionados con la seguridad.

**Por otra parte, si las mejoras registradas en los próximos 3 ó 4 años no son significativas, la Comisión se reserva la posibilidad de presentar propuestas reglamentarias a partir del año 2005.**

<sup>75</sup> Este acuerdo, en el que está trabajando la Comisión, incluirá, en particular, sistemas de control de la distancia, de prevención de colisiones y de control de la atención de los conductores.

<sup>76</sup> Comunicación de la Comisión de 11 de julio de 2001, proponiendo un acuerdo voluntario con la industria.